

Universität Erfurt

Dissertation

Die Reform des Chinesischen Fiskalsystems

Eine mehrdimensionale Studie

vorgelegt von

Gang Li

zur Erlangung des Grads eines Doktors der Wirtschaftswirtschaft (Dr. rer.
pol.)

an der Staatswirtschaftlichen Fakultät

2015

urn:nbn:de:gbv:547-201500127

Erstgutachter: Herr apl. Prof. Dr. Dr. Helge Peukert

Zweitgutachter: Herr apl. Prof. Dr. Alexander Thumfart

eingereicht: Im Dezember 2014

Datum der Disputation: 05. Februar 2015

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	3
Abkürzungsverzeichnis	4
Schaubilder- und Tabellenverzeichnis	5
1. Einleitung	8
1.1 Forschungsgegenstand, Fragestellung und Abgrenzung	8
1.2 Aktueller Forschungsstand	9
1.3 Methoden und Terminologie	13
1.4 Aufbau und Schlussfolgerungen	17
2. Volkswirtschaftlicher Kontext	20
2.1 Wirtschaftswachstum	20
2.2 Wirtschaftsstrukturen	22
2.3 Geldmenge und Kreditvergabe	29
2.4 Beschäftigung	31
2.5 Einkommensverteilung	33
2.6 Anmerkungen	35
3. Das institutionelle Design der Fiskalreform im Jahr 1994 und die nachfolgenden Reformen	37
3.1 Hintergrund	37
3.2 Inhalt	41
3.2.1 Modernisierung des Steuersystems	41
3.2.2 Zuordnung der öffentlichen Einnahmen auf der Zentral- und Provinzebene	43
3.2.3 Finanzierungskompetenz	46
3.2.4 Finanzausgleich und Finanzzuweisungen	47
3.2.5 Verbesserung der Steuerverwaltung	49
3.3 Nachfolgende Reformen	50
3.4 Anmerkungen	52
4 „Fiskalföderalismus“ des chinesischen Typs	54
4.1 Theorie und Praxis	54
4.1.1 Theorien des Fiskalföderalismus	54
4.1.2 Internationale Praxis	58
4.1.3 Anmerkungen	60
4.2 Finanzausgleich in China	61
4.2.1 Staatsaufbau von China	61
4.2.2 Verteilung der Fiskaleinnahmen und -ausgaben auf Regierungsebenen	63
4.2.3 Finanzzuweisungssystem	66
4.2.4 Anmerkungen	73
4.3 Bodenverpachtung und investitionsorientierte Entwicklungspolitik	74
4.3.1 Boden als Finanzquelle und Instrument zur Wirtschaftsentwicklung	74
4.3.2 Finanzielle und volkswirtschaftliche Wirkungen der Bodenverpachtung	79
4.4 Staatsbilanz	83
4.5 Öffentliche Finanzen des Kreises	86
4.5.1 Stellung und Regionalwirtschaft des Kreises	86
4.5.2 Einkommensseite	89
4.5.3 Ausgabenseite	93

4.5.4 Finanzzuweisungen	97
4.5.5 Aufstiegswettbewerb der Funktionäre und ihre Wirkung auf die Fiskalpolitik der subnationalen Regierungen	98
4.5.6 Das neue fiskalische Schema: „Direkte provinzielle Leitung der Kreise“	101
4.5.6 Anmerkungen	104
4.6 Zwischenergebnisse.....	105
5. Steuersystem und Staatseinnahmen.....	110
5.1 Internationale Praxis der Besteuerung.....	110
5.2 Umfang des Steueraufkommens und der gesamten Staatseinnahmen sowie Progressivität des Steuersystems	115
5.2.1 Steuer- und Staatseinnahmenquote.....	117
5.2.2 Progressivität des Steuersystems	120
5.3 Steuerstruktur	122
5.4 Bedeutung und Potenz der Grundsteuer.....	126
5.5 Zwischenergebnisse.....	127
6. Aktuelle öffentliche Ausgabestruktur	129
7. Fiskalreform und Dualsystem	136
7.1 Fiskalpolitik für das Landgebiet nach der Fiskalreform 1994: Eine kurze Zusammenfassung.....	138
7.2 Herkunft des Dualsystems und seine Entwicklung	139
7.3 Dynamik der Entwicklung nach dem Lewis-Modell.....	141
7.4 Zu ergänzende Informationen.....	143
7.4.1 Chinesische Kleinbauernwirtschaften	143
7.4.1.1 Nahrungssicherheit	143
7.4.1.2 Generationale Arbeitsteilung	146
7.4.1.3 Finanzkraft der Landbevölkerung	148
7.4.2 Wirtschaftsstruktur und Urbanisierung	148
7.4.3 Dorfgemeinschaft	150
7.4.4 Funktionen der ländlichen Gemeinderegierung.....	152
7.4.5 Abschaffung der Landwirtschaftsteuer und ihre Folgen für die ländliche Gesellschaft	154
7.5 Entwicklungsmuster der chinesischen Volkswirtschaft.....	157
7.6 Entstehung und Deckung des ländlichen Finanzbedarfs im Entwicklungsprozess	160
7.7 Zwischenergebnisse.....	163
8. Fazit.....	165
8.1 Zu empfehlende Reformmaßnahmen	165
8.2 Methodologische Überlegungen.....	167
8.3 Forschungsaussicht.....	169
Literaturverzeichnis.....	171

Danksagung

Diese Arbeit wurde im Dezember 2014 als Dissertation bei der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt vorgelegt und nach der Disputation im Februar 2015 nochmals verbessert.

Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Jürgen G. Backhaus Lic. jur. bin ich für seine langjährige Unterstützung und die vielen aufschlussreichen Hinweise zu großem Dank verpflichtet, obwohl er wegen seiner Erkrankung dieses Promotionsprogramm nicht abschließend betreuen konnte. Ich wünsche, dass er einen glücklichen Ruhestand haben wird. Bei Herrn apl. Prof. Dr. Dr. Helge Peukert bedanke ich mich herzlich für die anstandslose Übernahme der Betreuung und alle Hilfen, die er mir gab. Ich möchte auch Danke zu Herrn apl. Prof. Dr. Alexander Thumfart sagen, wegen der zügigen Aufstellung des zweiten Gutachtens und seiner wertvollen Kommentaren. Für die liebevolle Ermunterung und Unterstützung meiner Frau Xialin Liu bin ich von Herzen dankbar.

Abkürzungsverzeichnis

CCNEPU	China Center for National Accounting and Economic Growth Peking University
CHFS	China Household Finance Survey
CFPS	China Family Panel Studies
DPLK	Direkte provinzielle Leitung der Kreise
FVGK	Finanzielle Verwaltung der Gemeinde durch den Kreis
MOF	Ministry of Finance of the People's Republic of China
MwSt.	Mehrwertsteuer
NAOC	National Audit Office of the People's Republic of China
NBSC	National Bureau of Statistics of the People's Republic of China
SAT	State Administration of Taxation (China)

Schaubilder- und Tabellenverzeichnis

Schaubild 2-1	Pro Kopf-BIP und reale Wachstumsrate von China (1978-2012)	21
Schaubild 2-2	Beiträge der drei Nachfragekategorien zum Wirtschaftswachstum	22
Schaubild 2-3	Anteil des aggregierten Konsums, der Investitionen und des Privatkonsums am BIP in China	26
Schaubild 2-4	Bruttoprodukt der Bauindustrie als Anteil des BIPs in China (1999-2012)	28
Schaubild 2-5	Entwicklung des Verhältnisses von M2 zu BIP in China	30
Schaubild 3-1	Entwicklung von zwei Kennzahlen vor und nach der Fiskalreform 1994	40
Schaubild 3-2	Steuerstruktur Chinas 1993 und 1994	42
Schaubild 4-1	Vertikaler Staatsaufbau in China	62
Schaubild 4-2	Verteilung der Steuerrabatte auf Provinzen (1998)	67
Schaubild 4-3	Verteilung des MwSt.-Aufkommens auf den subnationalen Instanzen (2002)	73
Schaubild 4-4	Von NBSC erfasste außerbudgetäre Einnahmen im Verhältnis zu den Budgeteinnahmen (1993-2011)	75
Schaubild 4-5	Schuldenkumulation bei den subnationalen Regierungen in China	80
Schaubild 4-6	Fläche und Kosten des erworbenen Bodens des Wohnungswesens	81
Schaubild 4-7	Wohnungsangebot und –nachfrage in China	83
Schaubild 5-1	Abgabenquote verschiedener Einkommensklassen (städtische Familien, 2012)	121
Schaubild 7-1	Entwicklungsmuster der chinesischen Volkswirtschaft	159
Tabelle 2-1	Output- oder Umsatzanteile nach Eigentumsarten der mittelgroßen und großen Unternehmen in ausgewählten Sektoren oder Branchen (2012)	23
Tabelle 2-2	Erziehungsniveau der chinesischen Bürger (2010)	33
Tabelle 2-3	Verteilung des Schatteneinkommens auf chinesische Familien verschiedener Einkommensklassen	34

Tabelle 2-4	Konsumquote verschiedener Einkommensklassen (2011)	35
Tabelle 3-1	Zuteilung der Steuereinnahmen auf der Zentral- und Provinzebene	45
Tabelle 3-2	Zuordnung der Finanzierungskompetenz zwischen der Zentral- und Provinzebene in China	47
Tabelle 4-1	Ideale Steuerzuweisung nach Regierungsebenen	54
Tabelle 4-2	Föderale Kompetenzverteilung nach Art der öffentlich bereitgestellten Leistung	57
Tabelle 4-3	Budgeteinnahmen und -ausgaben der zentralen und subnationalen Ebenen von China (2012)	64
Tabelle 4-4	Verteilung der Fiskalausgaben und –einnahmen (mit Sozialbeiträgen) auf den subnationalen Ebenen in ausgewählten Regionen (2002)	65
Tabelle 4-5	Geänderte Verteilung der Budgetausgaben und –einnahmen auf Regierungsebenen	66
Tabelle 4-6	Umfang und Struktur der Finanzzuweisungen an die subnationalen Regierungen (1994-2004)	68
Tabelle 4-7	Umfang und Struktur der Finanzzuweisungen der Zentralebene an die subnationalen Regierungen (2009-2012)	69
Tabelle 4-8	Finanzausgleich in China (2010)	72
Tabelle 4-9	Einnahmen aus der Veräußerung des Bodennutzungsrechts	76
Tabelle 4-10	Bilanz der Zentralregierung von China 2012	84
Tabelle 4-11	Bilanz der subnationalen Regierungen von China 2012	85
Tabelle 4-12	Anwendung der bestehenden Schulden bei den subnationalen Regierungen (bis Juni 2013)	85
Tabelle 4-13	Überblick über die öffentlichen Finanzen der Kreise (2011)	89
Tabelle 4-14	Einkommensstruktur der chinesischen Kreise (2009)	90
Tabelle 4-15	Ausgabestruktur der chinesischen Kreise (2009)	94
Tabelle 4-16	Expansion der im öffentlichen Dienst Beschäftigten der Kreise (1990-2009)	96
Tabelle 4-17	Zuwachs des durchschnittlichen Lohnniveaus im öffentlichen Sektor in vier ausgewählten Kreisen	96
Tabelle 4-18	Struktur der erhaltenen Finanzzuweisungen der Kreisebene (2011)	97
Tabelle 5-1	Steuerquote und Abgabenquote in ausgewählten OECD-Ländern (2010)	111

Tabelle 5-2	Steuerquote und Steuerstruktur in den OECD-Staaten (1990-2010)	112
Tabelle 5-3	Steuerstruktur in der internationalen Praxis (1996-2001)	114
Tabelle 5-4	Entwicklung der Steuerquote und Staatseinnahmenquote in China (1980-2013)	119
Tabelle 5-5	Struktur der Staatseinnahmen im weiteren Sinne (2012)	120
Tabelle 5-6	Änderung der Steuerstruktur von China (1994-2013)	125
Tabelle 6-1	Struktur der öffentlichen Ausgaben Chinas I (2012)	130
Tabelle 6-2	Struktur der öffentlichen Ausgaben Chinas II (2012)	132
Tabelle 7-1	Bewirtschaftete Ackerfläche und Erträge der chinesischen Bauernfamilien	144
Tabelle 7-2	Pro Kopf-Wertschöpfung in drei Wirtschaftssektoren	145
Tabelle 7-3	Einkommensstruktur der ländlichen Familien Chinas	146

1. Einleitung

1.1 Forschungsgegenstand, Fragestellung und Abgrenzung

Ohne den Staat ist das komplexe Zusammenleben in der modernen Gesellschaft nicht vorstellbar. Dabei stellt das Fiskalsystem ein Kernstück des Staates dar. Dieses versorgt den Staat nicht nur mit Ressourcen, die er für die Bewältigung seiner Aufgaben benötigt, sondern ermöglicht es ihm auch, die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung direkt oder indirekt zu beeinflussen. Daher ist das Fiskalsystem an sich, wie andere Subsysteme des Staates oder der Volkswirtschaft, kein eigenständiges Gefüge. Es bettet sich immer in dem Ganzen ein und muss auf die Anforderungen anderer Politik-, Sozial- und Wirtschaftsbereiche reagieren. Um die Qualität des Fiskalsystems zu beurteilen, sind nicht nur seine innere Effizienz, sondern auch seine wechselseitigen Beziehungen mit diesen Bereichen zu prüfen.

Die Transformation des chinesischen Fiskalssystems, das anfänglich auf dem Planwirtschaftssystem basierte, ist noch nicht abgeschlossen. Seit der Fiskalreform des Jahres 1994 hat China bewundernswerte Fortschritte im Bereich der öffentlichen Finanzen erzielt. Jedoch zeigt der Transformationsprozess auch beträchtliche Pfadabhängigkeit auf, sodass einige grundlegende Probleme bis heute ungelöst bleiben. Derzeit führen die geänderten Sozial- und Wirtschaftsbedingungen kombiniert zu schwierigen Herausforderungen für die Staatsfinanzen Chinas, die über das Fiskalsystem hinausgehen. Eine entsprechende Finanzreform hätte erst Erfolg, wenn sie mit Neuerungen in anderen Bereichen, insbesondere einer Rekonstruktion des Governancesystems, koordiniert werden könnte.

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich vorwiegend um eine mehrdimensionale, deskriptive Studie des chinesischen Fiskalsystems, welche in Anlehnung an der Methodenlehre Gustav Schmollers einen methodischen Pluralismus verfolgt und auf den aktuellen Fakten und Daten beruht. Eine deskriptive Vorgehensweise versetzt uns in die Lage, in einem komplexen Ereignis möglichst viele Einflussfaktoren zu berücksichtigen, ohne wichtige aufgrund der theoretischen Vereinfachung vernachlässigen zu müssen. Die vorliegende Studie veranschaulicht einerseits die Institutionen des chinesischen Fiskalsystems nach der Reform von 1994; Andererseits versucht sie im volkswirtschaftlichen Kontext und mit Rücksicht auf der Politik- und Sozialdimension den Erfolg und Probleme des Fiskalsystems von China zu identifizieren, wobei zweckmäßige und sich koordinierende Reformmaßnahmen gesucht werden.

Aus Kapazitätsgründen konzentriert sich die Erörterung hierbei auf die fiskalföderalen Beziehungen, die außerbudgetären Aktivitäten, die Finanzierung der Kreise, das Steuersystem, die aktuelle Ausgabestruktur sowie die Beziehung zwischen dem Dualsystem und der Fiskalreform, während Aspekte wie die explizite Analyse des öffentlichen Finanzbedarfs, Budgetierungsverfahren, konkrete Durchführung der Steuererhebung und Finanzverwaltung vernachlässigt werden.

Man muss zugeben, dass die Ergebnisse dieser Studie fallspezifisch sein könnten. Allerdings setzt das vorliegende Forschungsprogramm bei einer zentralen Auffassung der jüngeren deutschen historischen Schule an: Zur Erkennung und Formulierung der „sozialen Gesetze“ benötigen wir eine umfangreiche und solide empirische Grundlage, die aus zahlreichen systematisierten Einzelerfahrungen entsteht. Daher sind sorgfältige Untersuchungen eines sozialen Gefüges oder Phänomens zu verschiedenen Zeitpunkten und in unterschiedlichen Ländern für die Sozialwissenschaften stets unabdingbar. Im Sinne der Wirtschaftspolitik, wenn die Institutionen unserer Gesellschaft wirklich evolutionär wären, wie die Einsicht der Institutionalistinnen aufzeigt, erfolgt dieses wohl nicht automatisch: Wir müssen ständig den Erfolg und Misserfolg der bestehenden Institutionen überprüfen, ihre Probleme entdecken und nach besseren Alternativen suchen. Dazu ist eine empirische Betrachtung, die die neuen Erscheinungen erfasst und daraus sinnvolle Konsequenzen zieht, immer notwendig und aktuell.

1.2 Aktueller Forschungsstand

Die Reform des chinesischen Fiskalsystems ist ein umfangreiches Thema, das von Forschern unter unterschiedlichen Aspekten mehrfach bearbeitet wurde. In Anlehnung an die Schwerpunkte der vorliegenden Studie beschränkt sich der Literaturüberblick in diesem Abschnitt auf drei Bereiche, nämlich die fiskalföderalen Beziehungen, die öffentlichen Finanzen der Kreise und die Steuerreform.

Es existieren bereits eine Reihe wertvoller Forschungen, die den Hintergrund und das Design der Fiskalreform 1994 von China behandeln. Die Arbeit von Wang (1995) gibt eine klare Darstellung der Finanznot der chinesischen Zentralregierung am Anfang der 1990er und betont die Notwendigkeit der Fiskalreform 1994. Brean (1998) verweist darauf, dass die Fiskalreform 1994 Chinas nur einen Bestandteil eines umfangreichen Reformprojektes darstellte.

Wong und Bird (2008) zeigen, dass eine grundsätzliche Umstrukturierung des Fiskalsystems und die Rezentralisierung der Staatseinnahmen durch die Reform von 1994 realisiert wurden. In der Arbeit von Xie (2009) wird die institutionelle Evolution des Fiskalsystems Chinas von 1978 bis 2008 ausführlich geschildert, wobei der Autor den Erfolg der gradualistischen Reformstrategie von China mit Nachdruck anerkennt.

Die Auswirkungen und Mängel des neuen Regimes, das durch die Reform von 1994 entstand, wurden ebenso von den diesbezüglichen Forschungen identifiziert. Dabei werden einige Probleme der Kompetenzzuteilung besonders von Forschern unterstrichen: Das Steuerertragsteilungssystem bestimmt nur die Finanzbeziehung zwischen der Zentral- und Provinzebene, während klare Zuteilungsregeln unter der Provinzebene fehlen (Wong 1997; Jia und Bai 2004; Gao und Zhu 2005; Zhu 2007; Wong und Bird 2008); Die Rezentralisierung der Fiskaleinnahmen und zu viele Aufgaben auf den subnationalen Ebenen riefen zusammen Finanzprobleme auf den unteren Ebenen hervor, was wiederum für die Schuldenkumulation auf der Kreis- und Gemeindeebene und die Expansion der außerbudgetären Aktivitäten verantwortlich ist (Yang 2005a; Martinez-Vazquez et al. 2008; F. Zhou 2007; Li 2008; Luo und Chen 2008; Wong und Bird 2008); Manchen wichtigen öffentlichen Leistungen, die hohe Externität aufweisen oder einen Umverteilungscharakter (zum Beispiel Bildung und Gesundheit) haben, werden großteils von der Kreis- und Gemeindeebene finanziert, was zu einer Verschlechterung der Finanzlage solcher Regierungen und einem niedrigen Angebotsniveau dieser Leistungen führt (Wong 1997; Wong und Bhattasali 2003; Li 2008; Luo und Chen 2008).

Manche Autoren verweisen darauf, dass einige Bedingungen einer effizienten fiskalischen Dezentralisierung in China abwesend sind (Bahl 2011). Aufgrund dessen wird häufig eine klare und zweckmäßige Kompetenzzuteilung nach Regierungsebenen gefordert (Wong und Bhattasali 2003; Jia und Bai 2004; Gao und Zhu 2005; Wong 1997; Wong und Bird 2008; Zhu 2007). Um das Fiskalföderalsystem zu vereinfachen schlagen einige Autoren die Abschaffung der Gemeindeebene vor (Wong und Bhattasali 2003; Jia und Bai 2004).

An dem bestehenden Finanzausgleichssystem wird auch mehrfach Kritik geäußert, da es das Interesse der reichen Provinzen bewahrt und einer gerechten regionalen Umverteilung entgegensteht (Wong und Bhattasali 2003; Wong 1997; Wong und Bird 2008). Außerdem werden aufgrund fehlender einheitlicher Regeln die Finanzmittel unter der Provinzebene oftmals durch ineffiziente Art und Weise – zum Beispiel Finanzkontrakt zwischen Regierungsebenen

oder anteilige Teilung - verteilt (Jia 2011). Allerdings zeigen einige neuere Untersuchungen (Lou 2008a; Xie 2009), dass sich die Finanzkraftungleichheit durch Verbesserung der Finanzzuweisungsstruktur in den letzten Jahren verkleinert. Manche Autoren (Yang 2005a; Shah und Shen 2008) befürworten die Festlegung eines Mindestangebotsstandards der essentiellen öffentlichen Leistungen auf den subnationalen Ebenen, welcher durch ein standardisiertes Finanzzuweisungssystem gestützt wird. Einige weisen darauf hin, dass eine eindeutige Kompetenzzuordnung unter dem komplexen Fünfebene-Regierungssystem kaum möglich ist (Jia und Bai 2004; Lou 2012).

Zur Finanzierung der subnationalen Instanzen fordern die Forscher (Wong und Bhattasali 2003; Ahmad 2008; Yang 2005b) aus der theoretischen Überlegung oder praktischen Erfahrungen mancher Länder nicht selten eine Rekonstruktion des Subnationalsteuersystem, wobei ein Verschuldungsrecht und die steuerliche Autonomie den subnationalen Regierungen (besonders die Provinzebene) erteilt werden sollen. Als Bestandteile des Subnationalsteuersystems werden häufig die Grundsteuer, die lokale Konsumsteuer und ein subnationaler (nicht progressiver) Einkommenssteuerzuschlag genannt, während die Kfz-Steuer, Umweltsteuer, lokale Umsatzsteuer und Körperschaftssteuer auch wählbare Optionen sind.

Die öffentlichen Finanzen auf der Kreisebene werden derzeit zunehmend ein Brennpunkt der Forschung über die chinesische Fiskalreform, da der Kreis das älteste Staatsglied Chinas darstellt und heutzutage eine bedeutende Rolle für das Angebot der öffentlichen Güter spielt. Schon 1997 verwies Wong durch ihre Feldforschung auf die erheblichen Finanzkraftunterschiede auf der Kreisebene und die schwierige Finanzlage der unterentwickelten Regionen, wobei sie ein regelgebundenes und gleichheitsförderndes Finanzausgleichssystem unter der Provinzebene vorschlägt. Viele Forscher sind sich in einigen Punkten einig: 1. Die bestehende große Finanzkraftungleichheit zwischen Kreisen ist ein noch zu bewältigen Problem (Song und Qiu 2008; Fan und Wu 2009; Li 2009); 2. Die Stadt- und Provinzebene zentralisierten nach der Reform von 1994 die Fiskaleinnahmen im großen Maße, während die Kreis- und Gemeinderegierungen zunehmend durch die Fülle der Finanzierungsverpflichtungen belastet wurden, so dass große Defizite in vielen Kreisen entstanden (Wong und Bhattasali 2003; Jia und Bai 2004; Yan 2006; Song und Qiu 2008; Li 2009); 3. Das bestehende Zuweisungssystem kann den Ausgleich der Finanzkraft nicht effektiv leisten, insbesondere in West- und Mittel-China, obwohl die Kreisebene in den letzten Jahren mehr Finanzhilfe erhält (F. Zhou

2006b; Wang 2011); 4. Aufgrund mangelnder Finanzressourcen zur Deckung des Finanzbedarfs zeigen die Kreisregierungen anormal hohe Abhängigkeiten von den Finanzzuweisungen und außerbudgetären Einnahmen (F. Zhou 2006a und 2007; Wang 2011); 5. Die Finanznot der Kreise führt zu einem niedrigen Angebotsniveau vieler wichtiger öffentlicher Leistungen (Zhu 2007; Luo und Chen 2008; Li 2009; T. Xu 2011); 6. Durch die Expansion der Anzahl der öffentlichen Dienste wird die Finanzlage auf der Kreisebene weiter verschlechtert (Wang 2005; Luo und Chen 2006; Ma 2008); 6. Das neue Administrationsschema „direkte provinzielle Leitung der Kreise“ ist mangelhaft (Zhang und Yang 2005; Gao 2010b; Lu 2011; Fang und Wang 2012; Zhao 2013).

Es gibt Forscher (Wong und Bird 2008; Bahl 2011), die die Auffassung vertreten, dass statt der bruchstückhaften Reformmaßnahmen ein umfangreiches und systemisches Reformpaket erstellt und umgesetzt werden müsste. Jedoch erkennen einige andere (Xie 2009; Lou 2008a) mit Nachdruck die Gerechtigkeit und den Erfolg der gradualistischen Reformstrategie Chinas an, weil sie eine hohe Flexibilität aufweist und geringere negative Nebenwirkungen mit sich bringt.

In den genannten zwei Forschungsbereichen, die in engem Zusammenhang stehen, fokussieren die Forscher meist die finanziellen Probleme und Beziehungen, ohne die Politik- und Sozialdimension zu berücksichtigen, obwohl die letztere zunehmend Aufmerksamkeit gewinnt (Zhou 2005 und 2012; F. Zhou 2006a; L. Zhou 2007; Wu 2010; Zhao 2013). Zudem hat sich in den letzten Jahren die regionale Finanzungleichheit durch Zuweisungen erhöht und die Finanzlage auf der Kreis- und Gemeindeebene verbessert, während manche alten Probleme (zum Beispiel fehlende einheitliche Regeln für die Kompetenzzuordnung unter der Provinzebene) bestehen bleiben und neue auftreten (besonders die Entwicklung der Bodenverpachtung und Schuldenkumulation bei den subnationalen Regierungen). In der bestehenden Literatur werden diese Fakten nicht systematisch und zureichend einbezogen.

Was die Steuerreform betrifft, weist die Mehrheit der Literatur darauf hin, dass das chinesische Fiskalsystem auf der Einnahmenseite durch die intensive Anwendung der außerbudgetären Mittel und einer bemerkenswerten strukturellen Unausgewogenheit des Steuersystems charakterisiert ist: Die formelle Steuerquote bleibt relativ niedrig, während die Nichtsteuereinnahmen, insbesondere die außerbudgetären Einnahmen verschiedener Arten, einen großen Teil der öffentlichen Mittel betragen (Wong und Bhattasali 2003; Yang und Yang 2005; Wong

und Bird 2008; Forschungsgruppe der internationalen Besteuerung zu Wuxi der Jiangsu Provinz 2010); Die indirekten Steuern haben einen anormalen hohen Anteil an Steuereinnahmen, während die Bedeutung der Einkommenssteuer dabei sehr gering ist, so dass die steuerliche Regressivität reduziert wird (Domenico D'Amico 2006; Liu 2009; Wang und Xi 2009); Die grundvermögenbezogenen Steuern weisen strukturelle Probleme auf (Li 2006; Li 2009; Liu 2009; Wang und Xi 2009). Folgende Reformmaßnahmen werden am dringlichsten von Experten gefordert: 1. Der Geltungsbereich der MwSt. ist zu erweitern; 2. Verschiedene Tarife der Einkommenssteuer sollen mindestens teilweise zusammengesetzt werden, wobei angemessene Steuerermäßigungen nach dem Förder- und Bedarfsprinzip zugelassen werden; 3. Eine Grundsteuer mit erweiterter Steuerbemessungsgrundlage ist einzuführen, während die Besteuerung der Transaktion des Grundvermögens dementsprechend vereinfacht und reduziert werden soll; 4. Die Bedeutung der außerbudgetären Aktivitäten ist zu verringern; 5. Die Ressourcensteuer muss von der Mengesteuer zur Wertsteuer umgestellt werden (Li 2006; Li 2009; Liu 2009; Wang und Xi 2009; Forschungsgruppe der internationalen Besteuerung zu Changchen der Jilin Provinz 2010).

In diesem Problemfeld haben die Forscher geteilte Auffassungen über einige wichtige Punkte, besonders die Mängel der Einkommensbesteuerung und der übermäßig hohe Anteil der Verbrauchsteuern. Allerdings sind manche Aufsätze von Autoren, die auf theoretischen Ansätzen oder internationalen Vergleichen beruhen, nicht ausreichend klar über die beschränkte Anwendbarkeit der Theorien und die Heterogenität der Realität. Beispielsweise wird das Potential der Grundsteuer von ihnen überschätzt. Die Arbeiten, die vielmehr auf die Praxis der Besteuerung eingehen, können oft sachliche Vorschläge bieten, während sie üblicherweise die volkswirtschaftlichen Verhältnisse außer Acht lassen. Außerdem werden die aktuellen Entwicklungen der chinesischen Volkswirtschaft nach der Weltfinanzkrise und die Auswirkungen der Gesetzesänderungen von 2009 bis 2011 in der bestehenden Literatur nur unzureichend erfasst.

1.3 Methoden und Terminologie

Das Vorhaben der vorliegenden Studie basiert auf der Methodenlehre von Gustav Schmoller. Als ein Klassiker der deutschen Ökonomik ist sich Schmoller über die Komplexität und

Mehrdimensionalität des volkswirtschaftlichen Phänomens bewußt, sodass er in radikaler Weise die Interdisziplinarität in der Wirtschaftsforschung fordert (Backhaus 1989). Nach ihm werden wirtschaftliche Ereignisse stets von zwei selbstständigen Ursachensystemen beeinflusst: Das natürliche und psychische Ursachensystem. Die zwei Systeme stellen jeweils eine Summe von komplizierten Zuständen, Bedingungen oder Kräften dar. In einem solch komplexen Verursachungsmechanismus tritt eine Folge erst auf, wenn mehrere Ursachen zusammen wirken. Und dabei folgt jedes Ursachensystem seinen eigenen Gesetzen. Wegen der Komplexität der Realität kann ein bestimmtes Ergebnis häufig nicht von vornherein aus einigen natürlichen oder geistigen Elementen abgeleitet werden. Dafür sind die tatsächlichen Zusammenhänge der Verursachung zuerst anhand der Empirie zu ermitteln (Schmoller 1949, S. 50ff.). In der volkswirtschaftlichen Erörterung verlangt Schmoller auch, der Natur der Forschungsgegenstände entsprechend, die Anwendung von multiplen analytischen Werkzeugen (Schmoller 1949, S. 18; Balabkins 1988, S. 64; Backhaus 1989).

Interessanterweise bringt Amartya Sen (2000, S. 54ff. und 74ff.) ähnliche Argumente vor, wenn er über den Inhalt des Begriffs „Nutzen“ reflektiert. Er verweist mit Scharfsinn darauf, dass man bei der Optimierung zu ganz anderen Ergebnissen kommen könnte, wenn man dem Nutzenbegriff unterschiedliche Informationsbasen beilegt. Nach ihm hat eine Theorie immer ausgewählte „relevante“ Informationen inne, während sie die anderen ausschließt. Durch Erweiterung der Informationsbasis der vorhandenen Nutzentheorien stellt er seinen bekannten Begriff „capability“ auf, welcher gegenüber anderen Nutzenbegriffen mehr Anwendungsrelevanz für die Entwicklungspolitik besitzt. Mit Hilfe dieses Begriffs sucht er nach praktikablen Maßnahmen gegen Armut und Hungersnot in Entwicklungsländern. Der HDI (Human Development Index), der unter seinem Einfluss entwickelt wurde, stellt einen Versuch dar, den Entwicklungsstand einer Gesellschaft durch mehrdimensionale Informationen (BIP, Bildung und Gesundheit) zu messen.

Ein theoretisches Modell, das auf einem Deduktionsverfahren beruht, geht stets von mehreren vereinfachten Annahmen aus, wobei durch einen vorbestimmten Verursachungsmechanismus seine Schlussfolgerungen logisch abgeleitet werden. Diese Annahmen und der vorbestimmte Verursachungsmechanismus machen zusammen die Informationsbasis dieses Modells aus. Falls der Tatbestand von dieser Informationsbasis abweicht, könnten die Schlußfolgerungen auch nicht wirklichkeitsnah sein. Ein Beispiel ist das Grundmodell der effizienten Besteue-

rung von Ramsey. Es versucht, bei einer gegebenen Steuerlast die optimalen Bedingungen der Besteuerung zu schließen, indem der „Zusatzverlust“ minimiert wird. Die daraus resultierende Ramsey-Regel steht offensichtlich dem Gerechtigkeitsprinzip in der Praxis der Steuer- und Sozialpolitik gegenüber, da sie höhere Steuerlast auf Güter mit geringerer Nachfrageelastizität (beispielsweise Bedarfsartikel) fordert (Hillman 2009, S. 667). Die Schwäche des genannten Modells kann auf seine enge Informationsbasis zurückgeführt werden, da sie viele wichtige Informationen (beispielsweise Sozialwerte) und die vielseitigen Folgen der Besteuerung ignoriert. In der Realität sind derartige Probleme der theoretischen Ansätze häufig für ihre beschränkte Anwendbarkeit verantwortlich. Wir werden auch sehen, dass ein beträchtlicher Abstand zwischen Theorie und Praxis im Bereich des Fiskalföderalismus zu beobachten ist (siehe Unterkapitel 4.1).

Sen zeigt, dass ein Begriff oder eine Theorie der Ökonomik erst erklärungsfähig und anwendungsrelevant für die Praxis ist, wenn die reellen Bedingungen des menschlichen Lebens darin einbezogen werden können. Bei Schmoller haben die zu erfassenden Informationen der Volkswirtschaftslehre eine viel breitere Reichweite, indem er alle natürlichen und geistigen Erfahrungen, die mit dem erforschten Phänomen zusammenhängen, umfassen will. Schmoller und Sen fordern beide mit Nachdruck, dass man bei der Behandlung praktischer Probleme die relevanten empirischen Materialien sorgfältig prüfen muss, wodurch eine einseitige Anwendung der deduktiven Theorien vermieden werden kann.

In Anlehnung an den methodologischen Reflexionen von Schmoller und Sen hat die mehrdimensionale Vorgehensweise dieser Arbeit zwei Bedeutungen. Erstens, als ein kompliziertes Gefüge besteht das Fiskalsystem aus zahlreichen Institutionen und Prozessen, vor allem der fiskalföderale Aufbau, das Steuersystem und die Ausgabenpolitik. In diesem Sinne ist eine mehrdimensionale Beobachtung zur Identifizierung seiner Mängel erforderlich. Zweitens stehen die Fiskalaktivitäten stets in wechselseitigen Beziehungen mit der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Umwelt, welche ebenso durch vielseitige Betrachtung zu erfassen sind (McClure 2005). Aus demselben Grund betont A. Wagner (1958), dass sich der öffentliche Finanzbedarf stets aus komplizierten politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen ergibt, sodass er nicht auf eine rein finanzielle oder ökonomische Frage reduziert werden darf. Mit der genannten Forschungsstrategie wird zum einen ein plausibles Bild des chinesischen Fiskalsystems gezeichnet; Zum anderen werden die tatsächlichen Zusammenhänge der Ver-

ursachung in diesem System dadurch festgestellt, woraus man praktische Vorschläge für eine Fiskalreform entnehmen kann.

Allerdings folgt die vorliegende Studie nicht der originalen Version der Schmollerischen Methodologie. Sondern basiert ihre Verfahrensweise auf drei Grundideen von Schmoller: Methodologischer Realismus, multiple Verursachung und Interdisziplinarität. Denn das Schmoller-Programm wurde ursprünglich nicht für eine einzige Studie sondern für eine Reihe von empirischen Forschungen gedacht. Hier wird das Fiskalsystem einerseits als ein Subsystem der Gesellschaft betrachtet. Andererseits ist das Interesse dieser Arbeit in erster Linie finanzwissenschaftlich. Dabei werden die sozialen und politischen Einflussfaktoren nur dann einbezogen, sofern sie für die zu behandelnde Problematik relevant sind (zum Beispiel das Verhalten der lokalen Kader im Kapitel 4 und die Sozialdynamik in der Dorfgemeinschaft im Kapitel 7).

Dem Hinweis von Schmoller entsprechend, verwendet diese Arbeit verschiedenartige Instrumente für die Erörterung, die sich nicht auf finanzwissenschaftliche Methoden beschränken: Eine historische Betrachtung schildert den Ursprung und die Evolution des Fiskalsystems beziehungsweise der Fiskalpolitik; Eine makroökonomische Analyse verdeutlicht einerseits die Rahmenbedingungen und Herausforderungen für eine mögliche Fiskalreform, ermittelt andererseits die Symptome, die sich aus der bisherigen Fiskalpolitik ergeben; Institutionelle Beobachtung erhellt die Operierung der einzelnen Bestandteile des Fiskalsystems, wobei sie gegebenenfalls durch Fälle ergänzt werden; Internationale Erfahrungen stellen ein Tertium comparationis für die chinesische Praxis dar; Das Verhalten der subnationalen Partei- und Regierungsführung wird unter dem Aspekt der Anreizsetzung durch den Aufstiegs Wettbewerb analysiert; Um die Sozialdynamik der ländlichen Gesellschaft zu veranschaulichen, werden Ergebnisse der soziologischen Feldforschungen genutzt; Die theoretischen Empfehlungen sind auch nicht zu vernachlässigen, indem sie in Verbindung mit der internationalen Praxis und den konkreten Bedingungen von China einbezogen werden. Am Schluss dieser Arbeit wird auch versucht, anhand der gewonnenen Erkenntnisse eine Rückmeldung für die Methodologie der Wirtschaftsforschung zu geben.

Zum Abschluss dieses Abschnitts sollen noch einige Begriffe im Kontext von China klargestellt werden. Neben dem Steueraufkommen und den budgetären Nichtsteuereinnahmen waren die Daten über „außerbudgetäre Einnahmen“ vor 2011 bei NBSC auffindbar, welche aber

nicht alle außerbudgetären Aktivitäten der Regierungsglieder umfassen konnten. Nach der Reform von 1994 trugen die öffentlichen Serviceorgane („shiyadanwei“) den Hauptteil solcher Einnahmen bei. Seit 2011 werden sie in Kategorie „budgetären Nichtsteuereinnahmen“ im Haushaltsplan integriert. Unter „Budgeteinnahmen“ versteht man die Summe von dem Steueraufkommen und budgetären Nichtsteuereinnahmen, während „Fiskaleinnahmen“ oder „Staatseinnahmen“ außer den Budgeteinnahmen auch die von NBSC berichteten außerbudgetären Mittel enthält. Zu bemerken ist, dass sich die „Budgeteinnahmen“ und „Fiskaleinnahmen“ seit 2011 gleichsetzen lassen. Die Abgabequote erfasst nicht nur die Fiskaleinnahmen, sondern auch die Sozialbeiträge. Sie drückt den prozentualen Anteil der Fiskaleinnahmen und Sozialbeiträge am BIP aus. In China stellen die staatlichen Fonds eine besondere Abgabeart dar, die oftmals mit der Veräußerung des Bodennutzungsrechts und der Finanzierung spezieller Infrastrukturprojekten verbunden ist, welche in Unterkapitel 4.3 und 5.2 noch behandelt werden.

1.4 Aufbau und Schlussfolgerungen

Die vorliegende Studie ist in acht Kapiteln gegliedert. Die Einleitung dient zur Klarstellung des Forschungsgegenstands, der Fragestellung, der angewendeten Methoden, der Vorgehensweise, des Aufbaus sowie den Schlussfolgerungen. In Anlehnung an der Lehre von Gustav von Schmoller erhält sie auch methodologische Diskussionen über die volkswirtschaftliche Forschung im Allgemeinen.

Durch das zweite Kapitel wird der volkswirtschaftliche Kontext für die Erörterung der Fiskalreform in China erhellt. Dabei werden der Entwicklungsstand der chinesischen Wirtschaft und ihre wichtigen Merkmale skizziert; Es identifiziert auch mehrere aktuelle Probleme der Volkswirtschaft Chinas, nämlich die Verlangsamung des Wachstums, die Notwendigkeit einer Umstrukturierung, große Einkommens- und Vermögensungleichheit, ernsthafte Verzerrung der Wirtschaftsstruktur durch Staatsinvestitionen und Immobilienblase sowie die anormale Expansion der Geldmenge seit 2009.

Im dritten Kapitel werden das institutionelle Design und die Bedeutung der Fiskalreform 1994 Chinas im historischen Kontext analysiert. Eine Skizze der nachfolgenden Reformen ist ebenso gegeben.

Das vierte Kapitel fokussiert einige relevante Bereiche des chinesischen „Fiskalföderalsystems“. Durch den Vergleich der theoretischen Empfehlungen und konkreter Gestaltung der Föderalsysteme wird zunächst festgestellt, dass ein reales Föderalsystem vielmehr eine spezifische Lösung darstellt, die tief von den historischen und soziokulturellen Bedingungen eines Landes geprägt sind, womit dieses Land seine eigene fiskal-, wirtschafts- und sozialpolitische Herausforderungen bewältigt. Die Betrachtung des Finanzausgleichs in China (Unterkapitel 4.2) zeigt, dass die großen Finanzkraftunterschiede Chinas dadurch in hohem Maße ausgeglichen werden. Jedoch ist derzeit die Finanzierung der subnationalen Ebenen allzu abhängig von der Finanzhilfe der Zentralregierung, während die Struktur der Finanzaufweisungen verbessert werden muss, indem der Umfang der Ad-hoc-Transfers verringert wird. Das Unterkapitel 4.3 identifiziert die mächtigen Auswirkungen und Risiken der Bodenfinanzen und weist darauf hin, dass dieses Finanzierungsmodell notwendigerweise zu modifizieren ist. Die Analyse der chinesischen Staatsbilanz in Unterkapitel 4.4 macht deutlich, dass die Schuldenexpansion bei den subnationalen Ebenen nach der Weltfinanzkrise nahezu die Kontrolle verliert, was ein hohes Finanzrisiko mit sich bringt, obwohl der Staat momentan noch großzügiges positives Nettovermögen besitzt. Das Unterkapitel 4.5 behandelt die öffentlichen Finanzen der Kreisregierung, wobei nicht nur die finanzielle sondern auch politische Dimension berücksichtigt wird. Dadurch gewinnen wir die Einsicht, dass einige wichtige Bestandteile des Fiskalföderalsystems von China zu rekonstruieren oder bilden sind, beispielsweise ein Mechanismus zur Externalisierung der Bedürfnisse der Bürger, ein regelgebundenes Zuweisungssystem und eine Institution für die Koordination der Regierungsglieder.

Mit Hilfe der internationalen Erfahrungen der Besteuerung richtet sich die Untersuchung des fünften Kapitels an die Steuer- und Staatseinnahmenquote sowie Steuerstruktur von China. Dadurch wird identifiziert, dass die Unausgeglichenheit zwischen der individuellen Einkommenssteuer und Verbrauchsteuern, die zusammen mit der Existenz des Schatteneinkommens für die Regressivität des Steuersystems verantwortlich sind, sich in den letzten Jahren wegen der Gesetzesänderung verstärkt hat. Außerdem macht ein wachsender Einnahmenanteil der grundvermögenbezogenen Steuern uns darauf aufmerksam, da sie eng mit den Bodenfinanzen und dem Immobilienboom verbunden sind. Aus diesen Gründen sind einige Empfehlungen der bestehenden Literatur zu unterstützen: Die Regelungen der Einkommenssteuer benötigen grundsätzliche Umstrukturierungen und die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer ist zu er-

weitern, während sich die Last auf den Grundvermögensübergang reduzieren soll. Jedoch müssen zwei Vorschläge in dieser Studie hinzugefügt werden: Ausschluss des ersten Wohneigentums der privaten Haushalte von der Grundsteuer und Erhöhung des Anteils der Provinzebene am Mehrwertsteueraufkommen.

Das sechste Kapitel bietet einen Überblick über die aktuelle öffentliche Ausgabestruktur von China, wobei die Hauptprobleme der Ausgabenpolitik aufgestellt werden. Es kommt zu Ergebnis, dass der Staat notwendigerweise in einige Bereiche - besonders Humankapitel, Sozialsystem und Umweltschutz - verstärkt investieren muss, während die Administrationskosten und Ausgaben für Wirtschaftsentwicklung zu senken sind.

Im siebten Kapitel wird absichtlich auf eine detaillierte Analyse der Finanzlage der ländlichen Regierungsglieder verzichtet. Stattdessen werden die Finanzprobleme auf dem Land unter einem Aspekt beleuchtet, der die entwicklungsökonomischen und soziologischen Betrachtungen kombiniert. Als Ausgangspunkt wird das Lewis-Modell genutzt. Durch Ergänzung der Informationen über die entwicklungsökonomischen Bedingungen und soziale Dynamik werden die tatsächlichen Verursachungsmechanismen für die Entwicklung und Solidarität der ländlichen Gesellschaft Chinas veranschaulicht. Daraus sind einige wichtige Konsequenzen für die Fiskalpolitik zu ziehen: Die ländliche Gesellschaft ist durch staatliche Finanzhilfe zu fördern, damit ein zügiger Entwicklungsprozess und der Wohlstand der Landbevölkerung gewährleistet wird; Um die notwendigen öffentlichen Güter auf dem Land effizient anzubieten, müssen sich die Bauern durch geeignete Selbstverwaltungsorganisationen, die finanziell und politisch vom Staat unterstützt werden, zusammenschließen; Statt einer Abschaffung oder Schwächung der Gemeindeebene im Landgebiet ist eine Stärkung dieser Regierungsglieder zu fordern, da sie wichtige Funktionen für die Landwirtschaft und Bauern erfüllen.

Das letzte Kapitel ist die Schlussbetrachtung, die methodologische Reflexionen enthält und einen Ausblick für weiteren Forschungsbedarf gibt.

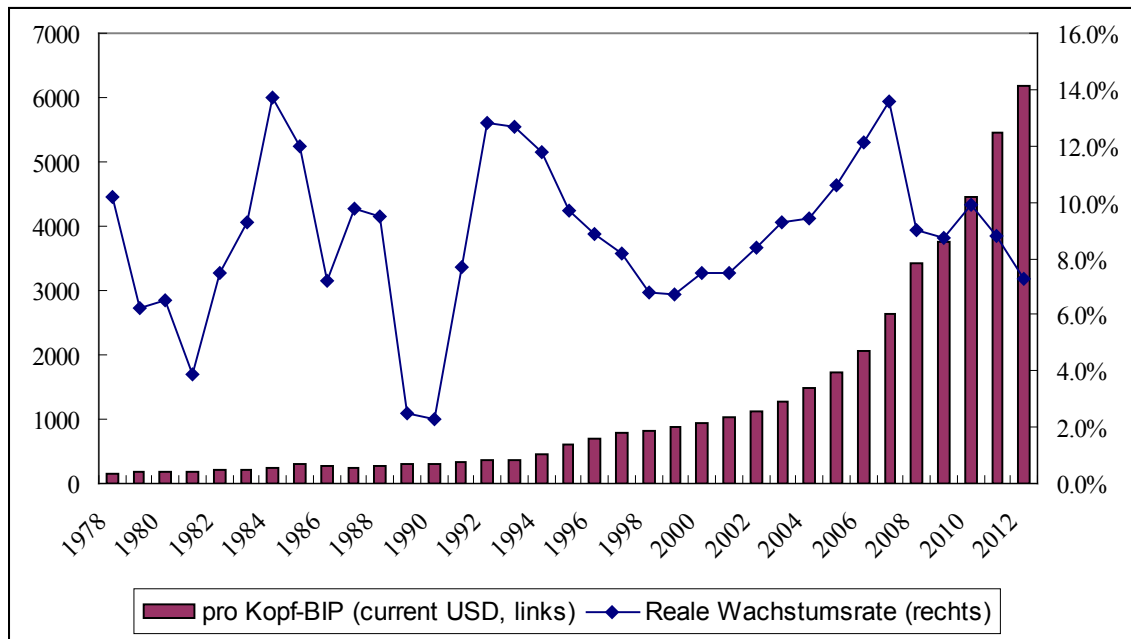
2. Volkswirtschaftlicher Kontext

Vor der Erörterung des chinesischen Fiskalsystems ist es notwendig, zunächst einige relevante Merkmale der Volkswirtschaft und die aktuelle Wirtschaftslage Chinas aufzuzeichnen. Der Grund ist eindeutig: Einerseits machen sie die Bedingungen für die Fiskalpolitik aus, die den möglichen Handlungsraum der weiteren Reformen beschränken; Andererseits können sie gegebenenfalls auch Ergebnisse der bisherigen Fiskalpolitik darstellen, deren Erhellung schon einigermaßen die negativen Auswirkungen des bestehenden Fiskalsystems auf die Volkswirtschaft beleuchtet. Die Behandlung dieses Kapitels beschränkt sich auf das Wirtschaftswachstum, die Wirtschaftsstrukturen, Beschäftigung, Einkommensverteilung beziehungsweise Geldmenge. Dabei wird der Aspekt der Inflation völlig vernachlässigt, da er eher ein eigenständiges und umfangreiches Thema ist, das eine explizite Forschung erfordert.

2.1 Wirtschaftswachstum

Seit 1978, dem Anfang der legendären Wirtschaftsreform, erlebt China ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum, wodurch sich das menschenreichste Land der Erde von einem der ärmsten Staaten zu einem Schwellenland mit Mittelhoch-Einkommen entwickelte. Heutzutage ist China die zweitgrößte Volkswirtschaft nach den USA, die den Weltmarkt mit zahlreichen Produkten versorgt. Von 1978 bis 2012 betrug die reale Wachstumsrate Chinas, die nur in drei Jahren unter 6% lag, im Durchschnitt 8,8% (Schaubild 2-1). International gesehen, kann allerdings dieser bewundernswerte Erfolg nicht als singulär betrachtet werden, da derselbe auch in dem Industrialisierungsprozess von einigen erfolgreichen Ländern oder Regionen - wie Japan, Südkorea und Taiwan – beobachtbar war (Qian 2008).

Schaubild 2-1: Pro Kopf-BIP und reale Wachstumsrate von China (1978-2012)



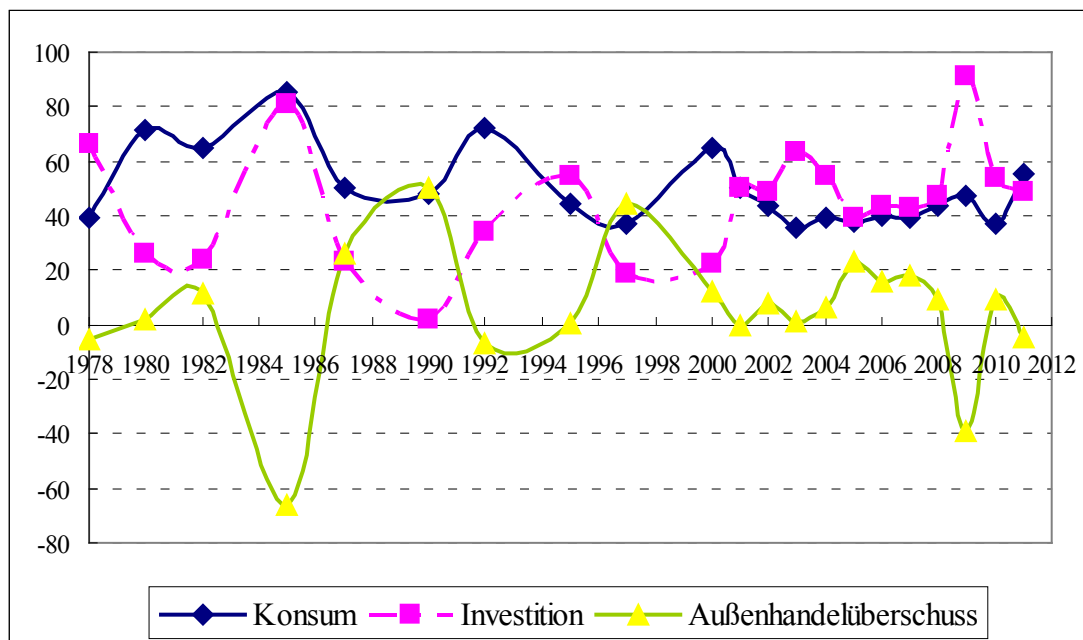
Quelle: World Bank (2014).

Die drastische Wirtschaftsentwicklung Chinas begleitet eine bemerkenswerte Erhöhung des Lebensstands normaler Bürger. 1981 lebten 84% der chinesischen Bürger von 1,25 USD oder weniger am Tag. Derselbe Anteil reduzierte sich 2007 auf 26%. Bis 2012 gab es nach diesem Kriterium nur noch 7% der Chinesen, die sich unter der Armutsgrenze befanden (Kravtsov 2013). Im Zeitraum zwischen 2002 und 2011 ging die Selbstmordrate in China auf erstaunliche 9,8 je 100.000 zurück, was einer achtundfünfzigprozentigen Senkung entsprach, wobei sich die Frauenselbstmordrate auf dem Land um 68% verringerte. Dies kann auf die schnelle Urbanisierung und verbesserte Lebensbedingungen zurückgeführt werden (The Economist 2014). Daher ist die große Bedeutung des Wirtschaftswachstums in China für die Sozialfortschritte trotz all seiner Nachteile anzuerkennen.

Noch ist zu bemerken, dass sich das Wirtschaftswachstum Chinas in den letzten fünf Jahren wegen der ungünstigen Weltwirtschaftslage deutlich verlangsamt hat. Nach seinem Eintritt in die WTO Ende 2001 wurde die Volkswirtschaft Chinas von dem starken Exportzuwachs angeregt. Allerdings bleibt der Nachfragezuwachs der USA und der EU nach Importen seit 2009 aufgrund der Weltfinanzkrise sowie der nachkommenden Euro-Krise beachtlich zurück, wovon die Volkswirtschaft vieler neuen Industrie- und Schwellenländer (wie China, Indien, Brasilien, Singapur und Süd-Korea) besonders betroffen war, sodass ihre Wachstumsrate heftig

sank (Lin 2014). Von 2004 bis 2008 trug der Außenhandelsüberschuss im Durchschnitt 14,42% zum Wirtschaftswachstum in China bei; Von 2009 bis 2012 sank dieselbe Zahl auf -9,95%. Seit 2009 wird das Wachstum von China statt des Exports überwiegend von Investition und Konsum gestützt (Schaubild 2-2). Die langsame Restitution der US-Wirtschaft, Stagnation im Euro-Raum sowie steigende Unsicherheit bei den sich entwickelnden Volkswirtschaften führten zusammen zu einer geschwächten Nachfrage auf dem Weltmarkt, die zünftig die Wirtschaftsentwicklung Chinas - zumindest mittelfristig - beeinträchtigen könnte (United Nations 2014).

Schaubild 2-2: Beiträge der drei Nachfragekategorien im Verhältnis zum Wirtschaftswachstum (in %)



Bemerkung: Vor 2000 werden nur die Daten von ausgewählten Jahren dargestellt.

Quelle: NBSC (2014), eigene Darstellung.

2.2 Wirtschaftsstrukturen

Wenn man von „Wirtschaftsstrukturen“ eines Landes spricht, wird eigentlich ein mehrdimensionales Thema diskutiert, wobei man unter mehreren Aspekten eine Volkswirtschaft zu analysieren versucht. Im Kontext von China handelt es sich dabei mindestens um vier relevante Aspekte: die Bedeutung der Staatsunternehmen und des Privatsektors, der Anteil der drei Wirtschaftssektoren (Primär-, Industrie- beziehungsweise Dienstleistungssektor), die gesamtwirtschaftliche Ausgabestruktur (Konsum, Investition und Außenhandel) sowie die Gewichte

einzelner Branchen.

Ausgehend von einem reinen Planwirtschaftssystem hat die Marktwirtschaft in China seit dem Anfang der Wirtschaftsreform eine rasante Entwicklung erfahren. Sie hat die Produktivkraft des chinesischen Wirtschaftssystems erheblich belebt, wobei die Privatbetriebe einen großen Beitrag zu dem Wachstum geleistet haben. Bis März 2013 gab es in China insgesamt 13,75 Mio. Betriebe, wovon sich 80% sich in der privaten Hand befanden (www.yicai.com 2014). Tabelle 2-1 verdeutlicht, dass sich ein lebendiger Privatsektor schon in China bildete, der in vielen Branchen zum Hauptteil des Outputs beiträgt. Allerdings in einigen relevanten Sektoren oder Branchen – vor allem Banksektor, Energieversorgung sowie Erdölproduktion und -verarbeitung - dominieren immer noch die großen Staatsunternehmen. 2013 waren 62% der 500 größten chinesischen Unternehmen staatlich (www.guancha.cn 2013).

Tabelle 2-1: Output- oder Umsatzanteile nach Eigentumsarten der mittelgroßen und großen Unternehmen in ausgewählten Sektoren oder Branchen (2012)

	Kollektiv- und Staatsunternehmen oder Unternehmen mit staatlicher Beteiligung	Inländische Privatunternehmen	Ausländische Unternehmen (inkl. Hongkong, Macao u. Taiwan)	Sonstige
Industrie (ohne Bauindustrie)	12,9%	59,9%	25,9%	1,3%
Bauindustrie	17,3%	82,2%	0,5%	--
Detail- und Großhandel	23,9%	62,1%	12,7%	0,3%
Hotel, Catering u. Tourismus	23,2%	66,5%	6,1%	4,2%

Bemerkung: Da die detaillierten Daten in dem statistischen Jahrbuch nicht vorhanden sind, können die Anteile der Kollektiv- und Staatsunternehmen hierbei unterschätzt werden. Beispielsweise gibt es im Jahrbuch keine Informationen über die Teilhaber der heimischen GmbH, obwohl die Staatsunternehmen oftmals Anteile daran haben.

Quelle: NBSC (2014), eigene Berechnung.

Nach der bekannten Arbeit „Modern Economic Growth“ von Simon Kuznets (Kuznets und Murphy 1966) begleitete das Wirtschaftswachstum der Industrieländer in den modernen Zeiten die allgemeine Erhöhung der Produktivität und die Umstrukturierung der Volkswirtschaft:

In diesem Entwicklungsprozess schrumpfte der Anteil des Primärsektors zugunsten des Industriesektors, während sich das Gewicht des Dienstleistungssektors je nach Land leicht oder beachtlich vergrößerte; Dabei verlagerten sich die Arbeitskräfte ständig von dem Agrarsektor auf einen der anderen zwei Sektoren; Die Erhöhung der Produktivität durch den technischen Fortschritt, die verbesserte Qualifikation der Arbeitskräfte und höhere Qualität des Kapitals vorausgesetzt, stellte die Hauptursache des Wachstums dar; Innerhalb des Industriesektors war auch eine Umstrukturierung beobachtbar, indem sich der Anteil der Branchen mit höherer Wertschöpfung allmählich erhöhte.

In seiner drastischen Transformation erfuhr China zwar eine starke Änderung der diesbezüglichen Wirtschaftsstruktur, die aber gewissermaßen von dem Pfad der meisten Industrieländer abweicht: Vor der Wirtschaftsreform existierte in China bereits ein verhältnismäßig großer Industriesektor (47,9% des BIPs 1978), der durch die Planwirtschaft geschaffen wurde, während die Agrarwirtschaft noch einen bedeutenden Teil der Volkswirtschaft (28,2% des BIPs) ausmachte. Von 1978 bis 2012 expandierte der Dienstleistungssektor von 23,9% auf 45,6% des BIPs; Im selben Zeitraum wuchs der absolute Output des Industriesektors dramatisch zu, obwohl er anteilig relativ stabil blieb (48,7% des BIPs 2012); Dementsprechend nahm das Gewicht des Primärsektors markant auf 10% des BIPs ab; Dennoch begleitete diese Umstrukturierung ein ständiges Wachstum in allen drei Sektoren. Wie die zentrale Einsicht Kuznets stellt die Wirtschaftsentwicklung in China bisher einen Prozess der anteiligen Expansion des Industrie- sowie Dienstleistungssektors, der Arbeitskräfteverlagerung und des stetigen Anstiegs der Produktivität dar. Die arbeitsintensiven und exportorientierten Branchen, die den komparativen Vorteil Chinas – günstige Arbeitskräfte mit geringerer Qualifikation – ausnutzen, gaben jahrzehnte lang Impulse für das Wirtschaftswachstum und spielen heutzutage noch eine wichtige Rolle in der Volkswirtschaft. Dadurch zeigt die chinesische Wirtschaft einen recht hohen Außenhandelsabhängigkeitsgrad¹, der 2012 bei 47% lag, wobei die arbeitsintensive Montageindustrie 42% der Exporte beitrug. Viele exportorientierte Unternehmen sind besonders empfindlich vor der Währungskursschwankung und werden in den letzten Jahren zunehmend durch die Erhöhung der Arbeits- und Materialkosten beeinträchtigt, sodass ihre Profitrate zu sinken tendiert (W. Huang 2012).

Allerdings scheint eine Umstrukturierung der chinesischen Volkswirtschaft bereits auf dem

¹ Außenhandelsabhängigkeitsgrad = (Export + Import) / BIP

Weg zu sein. Der Anteil der Montageindustrie am Export, der 2002 rund 57% betrug, weist einen sinkenden Trend auf; Obwohl die Rohstoffe, Zwischenprodukte, Agrarprodukte und Haushaltsartikel noch einen wichtigen Teil des Exports beitragen, bietet China dem Weltmarkt immer mehr maschinelle und elektronische Produkte an, die 2012 schon 57,6% der Exporte erreichten; Im Bereich der maschinellen Produkte wird in China seit 2007 ein Außenhandelsüberschuss dokumentiert; In den letzten zehn Jahren stiegen die Marktanteile der chinesischen maschinellen beziehungsweise elektronischen Produkte in Europa und Amerika stetig und stark an (www.360doc.com 2014).

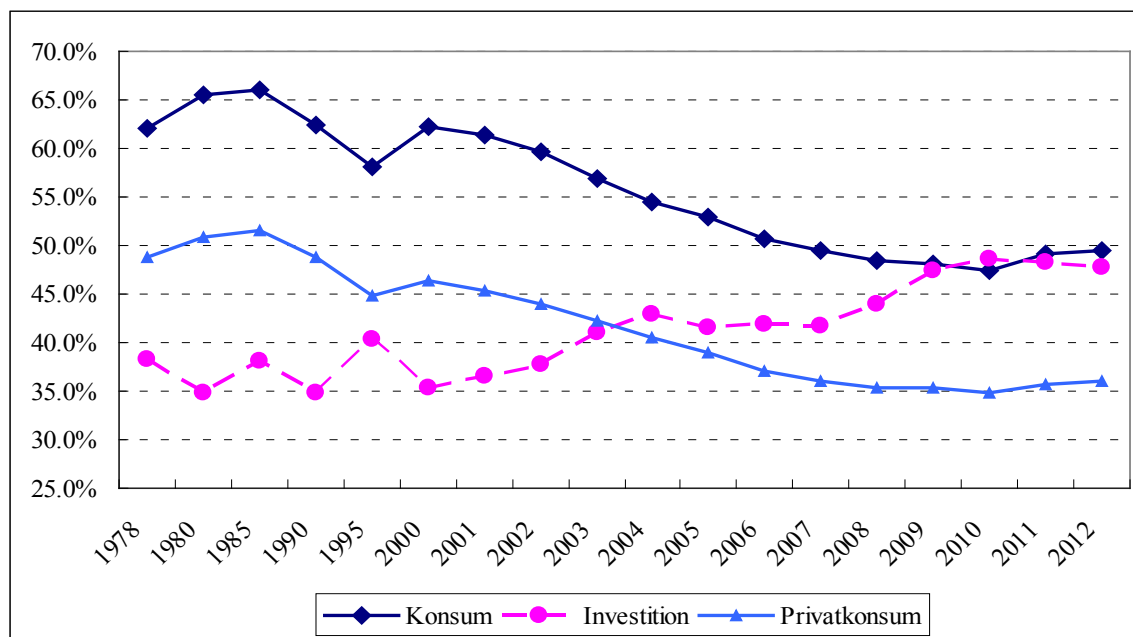
Zu bemerken ist, dass die Wirtschaft Chinas zurzeit unter einer Überproduktion in mehreren Branchen leidet, die von der Überinvestition und starker Konkurrenz verursacht wird. Verschiedene Forschungsergebnisse weisen gemeinsam auf einen sinkenden Kapazitätsauslastungsgrad hin. Laut der Schätzung der IWF und der Rising Securities lag dieser 2011 nur bei ca. 62%. Die offiziellen Daten zeigen, dass fünf Branchen, nämlich Stahlindustrie, Beton, elektrolysiertes Aluminium, Flachglas und Schiffsbau, besonders davon betroffen sind, wonach derselbe Index für diese im Jahr 2012 jeweils 72%, 73,7%, 71,9%, 73,1% und 75% betrug (www.xinhuanet.com 2013b; Chen 2013).

Durch ungünstige Umstände der Weltwirtschaft, einen langsamen Anstieg der inländischen Nachfrage, steigende Faktorenkosten, überflüssige Produktionskapazität und unzulängliche Innovationsfähigkeit der heimischen Unternehmen ergeben sich derzeit große Herausforderungen für die Wirtschaftsentwicklung von China (W. Huang 2012). Eine hohe Wachstumsrate kann sich immer schwieriger durch die arbeitsintensiven Branchen mit geringer Wertschöpfung erhalten. Die kapitalintensiven Unternehmen würden die nächsten Impulse für die chinesische Volkswirtschaft geben, was aber nach den Erfahrungen der Industrieländer verbesserte Qualifikation der Arbeitskräfte, intensive Investition in Wissenschaft und Forschung sowie erhöhten Technikstand voraussetzt.

Ein äußerst hoher Anteil der Investition am BIP und das niedrige Privatkonsumniveau stellen ein weiteres Merkmal der chinesischen Volkswirtschaft dar. Nach dem NBSC stieg der Anteil der aggregierten Investitionen von 1985 bis 2012 von 38,1% auf 47,8% des BIPs, während derselbe des Privatkonsums am BIP von 50,6% auf 36% schrumpfte (Schaubild 2-3). Solche Unausgeglichenheit ist wohl kein außergewöhnliches Phänomen für entwickelnde Wirtschaften, weil ein hohes Investitionsniveau nicht selten ein drastisches Wirtschaftswachstum be-

gleitet, was auch bei anderen erfolgreichen ostasiatischen Ländern und Regionen (wie Japan, Südkorea und Taiwan) beobachtbar war. Als ihre Volkswirtschaft sich entwickelte, ist der Anteil des Konsums am BIP einmal um 20-30% gesunken. Dieser stieg erst wieder, als ihr pro Kopf-BIP 12.000 bis 15.000 USD erreichte (Huang und Endowment 2013).

Schaubild 2-3: Anteil des aggregierten Konsums, der Investitionen und des Privatkonsums am BIP in China



Quelle: NBSC (2014), eigene Darstellung.

Dennoch gab der Leiter des NBSC im Jahr 2009 zu, dass die angewendeten statistischen Methoden des NBSC schon veraltet sind, sodass ein Teil der Dienstleistungen sowie der Marktwert des Wohneigentums nicht dabei erfasst werden. Ein Report von Morgan Stanley ist der Ansicht, dass der Privatkonsum 2012 statt 35% tatsächlich 46% des BIPs beitrug. Neuerlich bietet die Untersuchung von zwei chinesischen Ökonomen dafür einen geschätzten Wert von fast 50%. Demnach soll der Anteil der Investition am BIP zwar dementsprechend nach unten korrigiert werden, so ist trotzdem ein sinkender Trend des Privatkonsums und das hohe Investitionsniveau anzuerkennen (www.xinhuanet.com 2013a; Zhu und Zhang 2014).

Diese besondere Ausgabestruktur der Volkswirtschaft lässt sich auf die Lebendigkeit der Volkswirtschaft und die staatliche Entwicklungspolitik Chinas zurückführen: Erstens sind Investitionen in den chinesischen Markt aufgrund des schnellen Wachstums, riesigen Marktumfanges und der Währungsaufwertung sehr profitabel, wodurch viele Investoren angelockt

werden; Zweitens besitzt der chinesische Staat sämtlichen Eigentum an Boden und die Anteile der großen Staatsunternehmen, sodass eine riesige Menge vom Kapitaleinkommen bei ihm verbleibt, was zum großen Teil durch intensive Investitionen zur Wirtschaftsentwicklung verwendet wird; Drittens betragen das Kapitaleinkommen und staatliche Transfers, die die chinesischen Privathaushalte erhalten, weniger als 10% ihres verfügbaren Einkommens, was in vielen Ländern 20%-30% erreicht². Diese sind zusammen verantwortlich für einen hohen Investitionsanteil und ein niedriges Konsumniveau der Privathaushalte (www.jiuzhoucaijing.com 2011).

Die investitionsorientierte Entwicklungspolitik hat in China zweifellos großen Erfolg erzielt, besonders im Bereich der Infrastrukturen und des Lebensstandards der Bürger. Allerdings bringen diese zunehmend ernsthaften Nachteile mit sich. Seit Anfang der 2000er wird der Boden als Hauptquelle der außerbudgetären Finanzmittel und als Instrument zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung von den subnationalen Regierungen Chinas ausgenutzt. Die Folgen sind dreierlei: Erstens hat das zu einem gewaltigem Anstieg der Wohnungspreise geführt, wodurch die potentiellen Käufer sehr belastet wurden. Zweitens verursachte es das Überangebot am Immobilienmarkt und eine anomale Anhängigkeit der Wirtschaft von Konstruktionen, welche volkswirtschaftliche Risiken in sich bergen. Drittens ergab sich daraus eine dramatische Schuldenkumulation bei den subnationalen Regierungen, insbesondere nach der Weltwirtschaftskrise (siehe Unterkapitel 4.3).

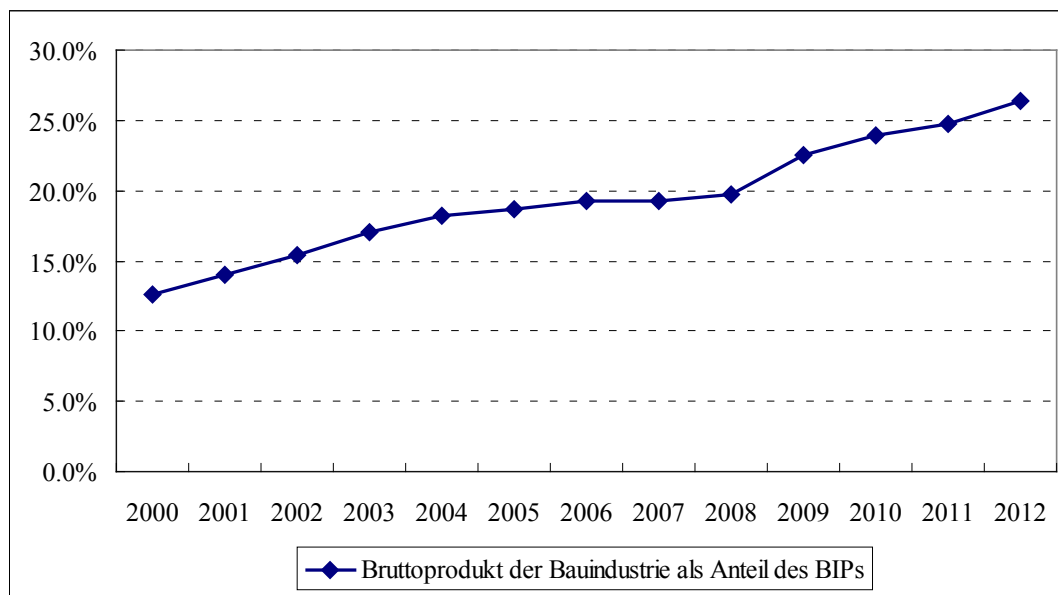
Schaubild 2-4 zeigt einen stetig steigenden Trend des Bruttoprodukts der Bauindustrie als Anteil des BIPs. Dieser vergrößerte sich zunächst von 12,6% 2000 auf 19,8% im Jahr 2008, wobei er im Zeitraum zwischen 2006 und 2008 relativ stabil blieb. Ab 2009 nahm er wieder heftig um 6,6 Prozentpunkte zu, sodass er 2012 schon bei 26,4% - über ein Viertel des BIPs - lag. Das kann vorwiegend auf das umfangreiche Konjunkturpaket Chinas gegen den Schock der Weltfinanzkrise 2009, welcher eine Reihe von Infrastrukturprojekten betraf, zurückgeführt werden. Da dieser Wert alle verbrauchten Vorleistungen aus anderen Branchen enthält, lässt er sich als ein Index dafür verwenden, den Beitrag der Konstruktionen zum BIP oder die Abhängigkeit der Volkswirtschaft von diesen approximativ auszudrücken. Zudem erreichte der Anteil der Anlageinvestition des Immobiliensektors an der Gesamtanlageinvestition des Landes

² Das Statische Jahrbuch und die Panel-Daten der CHFS liefern sehr ähnliches Ergebnis, dass der Anteil des Volkseinkommens am BIP nur ca. 42% ausmacht (vgl. Gan et al. 2012, S. 15). Das bedeutet, dass über 50% des BIPs als unausgeschüttete Unternehmensgewinne und Staatseinnahmen existiert.

27,3%, während sein Input im Verhältnis zum BIP von 2000 bis 2012 von 5,02% auf 13,82% zunahm. In einem Entwicklungsland wie China kann ein ungewöhnlich großes Gewicht der Konstruktionen wohl durch die schnelle Urbanisierung und den Mangel an Infrastrukturen erklärt werden. Aber es ist zu berücksichtigen, dass die erhöhte Abhängigkeit der Volkswirtschaft von Bauten nach 2008 von der expandierenden Geld- und Fiskalpolitik der chinesischen Regierung hervorgerufen wurde, welche mit der Schuldenkumulation und Expansion der Geldmenge verbunden waren und wirtschaftliche Instabilität erzeugten (siehe nächstes Unterkapitel). Besonders merkwürdig ist, dass man derzeit in China zugleich einen sich vergrößernden Vorrat der neuen Wohnungen, den sinkenden Umsatz in vielen Städten und einen Rückgang der Wohnungspreise beobachten kann, was Signale einer Immobilienblase darstellen würde (siehe Unterkapitel 4.3).

Darüber hinaus führt der Vorrang des Wirtschaftswachstums in der Wirtschaftspolitik oftmals dazu, dass der Finanzbedarf in anderen relevanten Bereichen somit verdrängt wird, was für eine nachhaltige Sozial- und Wirtschaftsentwicklung bedeutungsvoll ist (siehe Abschnitt 4.5.5).

Schaubild 2-4: Bruttoprodukt der Bauindustrie als Anteil des BIPs in China (1999-2012)



Quelle: NBSC (2014), eigene Berechnung.

2.3 Geldmenge und Kreditvergabe

Etliche Evidenzen weisen darauf hin, dass die intensiven Investitionen in China nach der Weltfinanzkrise mit einem hohen Preis verbunden sind und immer mehr Verzerrungen beziehungsweise Instabilität für die chinesische Volkswirtschaft erzeugen, weil China zum Stützen des Wachstums expandierende Fiskal- und Geldpolitik in einem enormen Umfang praktiziert hat.

Ein äußerst merkwürdiges Phänomen ist, dass das Konjunkturpaket Chinas gegen die Weltfinanzkrise zugleich einen anormalen Zuwachs der Geldmenge (M2) mit sich brachte. Von 2008 bis 2013 nahm M2 in China auf gewaltige 233% zu. In dem gleichen Zeitraum stieg das Verhältnis der M2 zu dem nominellen BIP von 151% auf 195% (siehe Schaubild 2-5). Der Hauptteil der neu ausgegebenen Kredite aus den Banken und Schattenbanken floss in die Finanzintermediaten der subnationalen Regierungen, den Immobiliensektor und einige Branchen mit hoher überflüssiger Kapazität (wie Stahlindustrie), welche letztendlich zum großen Teil für Infrastrukturen und Wohnungsbau gebraucht wurden. Einerseits verzerrte dies die Wirtschaftsstruktur durch die ineffiziente Expansion der Bauindustrie und das Überangebot am Wohnungsmarkt; Andererseits entstand dadurch hohes Risiko nicht nur für die öffentlichen Finanzen bei den Lokalinstanzen, sondern auch für das Finanzsystem und gar die ganze Volkswirtschaft.

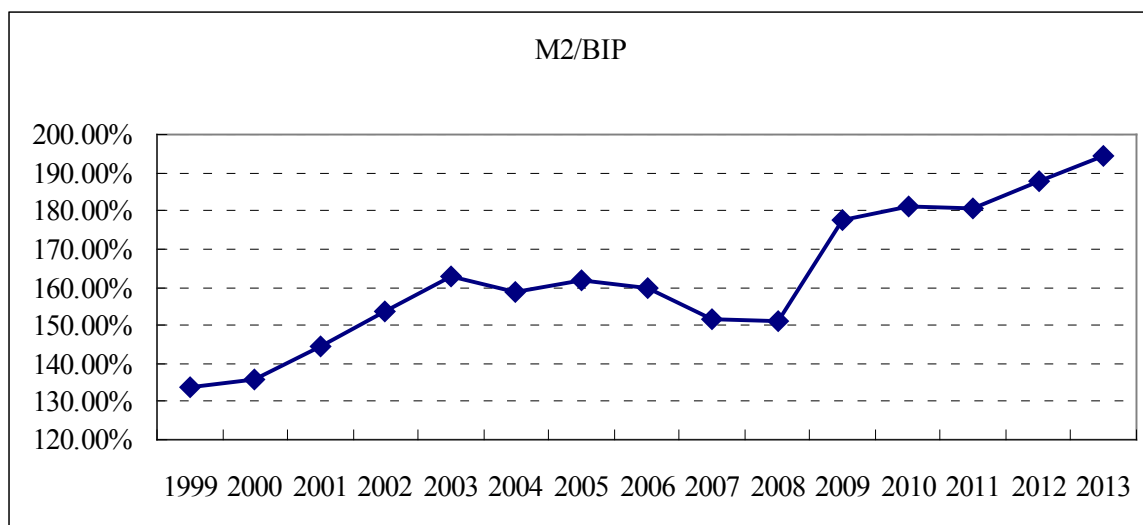
Infolge der intensiven Investitionen erhöht sich die Verschuldung drastisch bei den subnationalen Regierungen und Privatunternehmen. Laut des aktuellen Reports des chinesischen Rechnungshofs (NAOC 2013) wiesen die Schulden der subnationalen Ebenen von 2008 bis Ende Juni 2013 einen 5,59-fachen Anstieg auf (Weng 2013, siehe auch Unterkapitel 4.3). Die gesamte Verschuldung der Nichtfinanzprivatunternehmen befand sich 2010 bereits auf einem sehr hohen Niveau von 105,4% des BIPs, die 62,4% der gesamten Verschuldungen des Landes ausmachte. Bis Ende 2013 vergrößerte sich diese weiter auf 120% des BIPs. Im Vergleich dazu variierte dieselbe Kennzahl in 10 Industrieländern³ zwischen 49% und 134%, während sie nur in 4 von diesen Ländern 100% des BIPs überstieg (Li et al. 2012; Chen 2014).

Die Schuldenkumulation wurde von einer gewaltigen Expansion der Kreditvergabe begleitet, besonders 2009 und 2010: Die neu vergebenen Kredite betrugen von 2008 bis 2012 jeweils

³ Australien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Spanien, Südkorea und die USA.

4,2 (13,2% des BIPs), 9,6 (28,2% des BIPs), 8 (20% des BIPs), 6,9 (14,6% des BIPs) und 8,3 (16% des BIPs) Billionen RMB. Die Schattenbanken in China, die vor ein paar Jahren in der Volkswirtschaft kaum von Bedeutung waren, wuchsen ebenso dramatisch an. Nach einem aktuellen Report der Chinese Academy of Social Sciences (2013) beliefen sich die Kredite von Schattenbanken 2012 auf 20,5 Billionen RMB, was 40% des BIPs und 16% des Gesamtvermögens aller Banken entsprach. Sie werden vorwiegend durch Außerbilanzfinanzprodukte der Banken, Treuhand und Schuldscheine für städtische Infrastrukturen finanziert und kaum von der Finanzaufsicht überwacht. Laut Wall Street (www.wallstreetcn.com 2013) erreichte das Kreditvolumen der Schattenbanken bis Mai 2013 30,8 Billionen RMB (59,3% des BIPs von 2012), welches aus 42% Krediten an dem Immobiliensektors, 39% Darlehen für die Klein- und Mittelstandunternehmen, 12% Schulden von den subnationalen Instanzen sowie 6% anderen Krediten bestand.

Schaubild 2-5: Entwicklung des Verhältnisses von M2 zu BIP in China



Quelle: World Bank (2014)

Die expandierende Kreditvergabe und Geldmenge, insbesondere weil die Anwendung dieser Gelder sich auf Infrastrukturen und den Immobiliensektor konzentriert, ist aus makroökonomischer Sicht ineffizient und verzerrend. Es birgt die Gefahr, dass die Volkswirtschaft wegen hoher Verschuldung in eine systemische Krise gerät. Ein aktuelles Indiz dafür ist der Geldmangel am Interbankenmarkt, was im Juni und Dezember 2013 zweimal auftrat, obwohl die

Notenbank Liquidität in großer Menge in den Markt zuschoss. Dadurch stiegen die Zinsen für kurzfristige Kredite immer weiter und erhöhte das Risiko des Pleitegehens einiger Banken oder gar eines Bankencrashes, das eine realwirtschaftliche Krise durch Geldnot hervorrufen könnte (www.faz.net 2013).

2.4 Beschäftigung

Zur Messung der Arbeitslosigkeit Chinas sind namentlich die öffentlichen Daten recht mangelhaft: Die von dem statistischen Jahrbuch berichtete Kennzahl erfasst nur die registrierte Arbeitslosigkeit der städtischen Bürger, die langfristig zwischen 4% und 4,3% schwankt. Dabei wird die Arbeitslosigkeit der ländlichen Bürger nicht berücksichtigt, da fast jede Bauernfamilie von einem Acker leben kann, der sich in Eigentum des Staates befindet. Jedoch existiert eine riesige Menge überflüssiger Arbeitskräfte auf dem Land wegen der Knappheit der Acker für die meisten Bauerfamilien, sodass viele ländliche Bürger in die Stadt auswandern und da befristete oder langfristige Arbeit suchen. Um das Beschäftigungsproblem in China zu ermitteln, beruhen folgende Diskussionen daher vorwiegend auf die Panel-Daten der CHFS (Gan et al. 2012) und der CFPS (Xie et al. 2013), die jeweils 2012 und 2013 veröffentlicht wurden.

Laut der Untersuchung der CFPS (Xie et al. 2013, S. 77) lag die Arbeitslosigkeit in den städtischen Gebieten Chinas 2012 je nach Definition zwischen 4,4% und 9,2%, wobei alle städtischen Bürger, Migranten vom Land und Wanderarbeiter berücksichtigt werden⁴. Demnach kann die Arbeitschance in China im Vergleich zu den meisten Industrieländern und Entwicklungsländern als befriedigend gesehen werden. In der empirischen Untersuchung scheint die Arbeitslosigkeit in verschiedenen Regionen statistisch keine signifikante Korrelation mit dem pro Kopf-BIP zu haben (Xie et al. 2013, S.82). Allerdings sind erhebliche territoriale Unterschiede beobachtbar: Der Osten wies 2011 mit 6,9% die niedrigste Arbeitslosigkeit auf; Hingegen erreichte dieselbe in West-China, wo die Marktwirtschaft vergleichsweise unterentwickelt ist, ein recht hohes Niveau von 14%; Die arbeitslosen städtischen Bewohner in Mittel-China, wo sich die wichtigsten Landwirtschaftsgebiete Chinas befinden, machten 8,3% der Arbeitskräfte aus. Das könnte durch die Wirtschaftsstruktur und die institutionellen Bedin-

⁴ Nach der Forschung der CHFS lag die Arbeitslosigkeit in den städtischen Gebieten Chinas 2012 bei 8,05%, welche alle städtischen Bürger, Migranten vom Land und Wanderarbeiter umfaßt (CHFS 2013b).

gungen erklärt werden: Die gut entwickelte Marktwirtschaft im Osten und der relativ profitabel Agrarsektor in den Mittelprovinzen sind in der Lage, mehr Arbeitskräfte aufzunehmen als der Westen (CHFS 2013b; Xie et al. 2013, S.83).

Sowohl in der Theorie als auch in der internationalen Praxis weist die Arbeitslosigkeit im Normalfall mit steigender Qualifikation der Arbeitskräfte einen sinkenden Trend auf, was im Großen und Ganzen der Realität des chinesischen Arbeitsmarkts entspricht, obwohl die arbeitsintensive Industrie Chinas relativ viele unqualifizierte Arbeiter benötigt. Nach den Studien der CHFS und der CFPS lag die Arbeitslosigkeit der Arbeitskräfte lediglich mit oder ohne Grundschulabschluss 2012 bei 8,7%; Jeweils 9,6% und 10,3% der Arbeitswilligen mit einem Highschool-abschluss der Unter- beziehungsweise Oberstufe waren nicht arbeitstätig; Dieselbe Zahl belief sich für College-absolventen auf 4,3%; Nur 3,6% der Arbeitskräfte mit einem Universitätsabschluss oder einer höheren Qualifikation waren arbeitslos (CHFS 2013b; Xie et al. 2013, S. 82-83).

Des Weiteren zeigt der Report der CHFS (2012b), dass die Migranten aus dem Land und Wanderarbeiter deutlich niedrigere Arbeitslosigkeit als die städtischen Bürger aufweisen (ausgenommen in Mittelchina für Wanderarbeiter). Das lässt sich dadurch begründen, dass einerseits die städtischen Arbeitskräfte wegen besserer Sozialleistungen höheren Lohn verlangen und dass andererseits die ländlichen Arbeitskräfte aufgrund der generationalen Arbeitsteilung niedriges Lohnniveau akzeptieren können (siehe Unterkapitel 7.4).

Was das Bildungsniveau der Bevölkerung betrifft, sank zwar die Analphabetenquote Chinas von 1982 bis 2010 von 22,81% auf 4,08%. Aber bisher haben über die Hälfte der Bürger eine recht geringere Qualifikation: 2010 verfügten 26,78% der chinesischen Bürger lediglich über einen Grundschulabschluss, während der Anteil der Bürger mit einem Highschoolabschluss der Unterstufe bei 38,79% lag; Die Bürger mit Hochschulabschluss machten nur 8,93% der gesamten Bevölkerung aus. Zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit und für eine notwendige Umstrukturierung der Volkswirtschaft sind diese Umstände zweifelsohne von Nachteil, da die beiden die Erhöhung der Qualifikation der Bürger voraussetzt. Daher wären verstärkte Investitionen in Bildung künftig unabdingbar, damit die Qualifikation der Arbeitskräfte den Forderungen der sich rasant entwickelnde Volkswirtschaft entspricht. Außerdem weist der Report der CHFS (2012a) darauf hin, dass die Unterschiede des Bildungsniveaus 2010 13% der Einkommensungleichheit beitrug. D. h. eine gute Erziehungschance für alle Bürger auch ein

Thema der gerechten Umverteilung darstellt.

Tabelle 2-2: Erziehungsniveau der chinesischen Bürger (2010)

	Analphabet	Grundschul- abschluss (6 Jahre)	Highschool- abschluss der Unterstufe (3 Jahre)	Highschool- abschluss der Oberstufe (3 Jahre)	College- ab- schluss oder höherer
Prozentueller Anteil	4,08%	26,78%	38,79%	14,03%	8,93%

Quelle: NBSC (2014), eigene Berechnung.

2.5 Einkommensverteilung

Wie viele sich entwickelnde Volkswirtschaften, weist China eine sehr hohe Einkommensungleichheit auf, wobei der Gini-Koeffizient gemäß verschiedener Studien zwischen 47,7 und 50,1 liegt (Xie et al. 2013, S. 49; Wang 2013)⁵. Dieser steht zwar mehreren afrikanischen und lateinamerikanischen Ländern nach, ist aber viel höher als in den meisten OECD-Staaten. Wegen des sozialen und wirtschaftlichen Dualsystems lassen sich in China große Einkommensunterschiede zwischen ländlichen und städtischen Bürgern beobachten. Auf dem Land erzog ein chinesischer Bürger 2011 durchschnittlich 6977 RMB Einkommen, während dieselbe Zahl bei städtischen Bürgern 21810 RMB betrug. Jedoch wird die hohe Einkommensungleichheit Chinas nicht nur von dem großen Land-Stadt-Unterschied verursacht, sondern existiert auch innerhalb der ländlichen oder städtischen Gebiete⁶. Das durchschnittliche Familieneinkommen im gut entwickelten Osten erreichte 2011 73.228 RMB, während dieses in Mittel- und Westchina jeweils 25.408 RMB und 26.567 RMB betrug. Sowohl auf dem Land als auch in der Stadt ist das Familieneinkommen mit der Qualifikation des Hausherrn verbunden: Je qualifizierter der Hausherr ist, desto höheres Einkommen kann eine Familie im Durchschnitt erzielen (CHFS 2013a).

⁵ Der Report der CHFS liefert eine außergewöhnlich hohe Zahl von 0,61, die aber umstritten ist (CHFS 2013a)

⁶ Beispielsweise zeigt die Studie der CFPS, dass der Gini-Koeffizient für das ganze Land, die ländlichen und städtischen Gebiete jeweils bei 0,49, 0,5 und 0,48 liegt (Xie et al. 2013, S.44).

Des Weiteren ist die Existenz von dem Schatteneinkommen in großem Maße⁷ äußerst beachtlich. Aiting Xu und Jinchang Li (2007, zitiert nach Yang und Sun 2011) weist darauf hin, dass das Volumen der Schattenwirtschaft Chinas zwischen 1985 und 2005 etwa 13% - 18% des BIPs betrug. Nach der Studie von Nanxin Xia (2004, zitiert nach ibid. S.4) belief es sich im Zeitraum zwischen 1995 und 2001 auf 11% - 17% des BIPs. Nach X. Wang (2013) betrug sein Volumen 2012 schätzungsweise 6,2 Billionen RMB, was 12% des BIPs entsprach und sich auf die reichen Familien konzentrierte. Je höher das pro Kopf-Einkommen der Familie ist, desto mehr Schatteneinkommen hat diese Familie im Durchschnitt (Tabelle 2-3). D.h. die Einkommensungleichheit wird durch das Schatteneinkommen weiter verstärkt. Demnach ist das pro Kopf-Einkommen der reichsten 10% städtischen Familien 20,9-Fache – statt 8,6-Fache nach offiziellen Daten - so hoch wie der ärmsten 10%. Und die absolute Menge des Schatteneinkommens in den letzten Jahren steigt weiter (Wang 2013). Weil das Schatteneinkommen nicht gesetzmäßig versteuert werden kann, führt seine Existenz auch zur Erosion der Steuereinnahmen, insbesondere bei den reicheren Familien, wodurch sich die Ungerechtigkeit der Besteuerung erhöht.

Tabelle 2-3: Verteilung des Schatteneinkommens auf chinesische Familien verschiedener Einkommensklassen

Einkommensklassen der städtischen Familien	Pro Kopf-Einkommen nach offiziellen Daten	Geschätztes pro Kopf- Einkommen	Geschätztes /offizielles	Verteilung des Schatteneinkommens
0%-10%	6876	9026	131%	1,2%
10%-20%	10672	12646	118%	1%
20%-40%	14498	17048	118%	2,5%
40%-60%	19545	27061	138%	6,9%
60%-80%	26420	45250	171%	16,4%
80%-90%	35579	79654	224%	18,5%
90%-100%	58842	188448	320%	53,5%
Gesamt	21810	43663	200%	100%

Quelle: Wang (2013).

⁷ Unter Schatteneinkommen versteht man einen Teil des Volkseinkommens, den die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung nicht erfassen kann. Jedoch kann dieses nicht mit illegalen Geldern gleichsetzen.

Gemäß den Panel-Daten der chinesischen Haushalte (Tabelle 2-4) lässt sich eine negative Korrelation zwischen Einkommen und Konsumquote der Familienklassen beobachten: Je höher das Familieneinkommen ist, desto niedriger ist ihre Konsumquote. Daraus kann geschlossen werden, dass die Reduzierung der Einkommensungleichheit zur Erhöhung des Privatkonsums, Senkung des Ersparnisses und somit des Investitionsniveaus zu führen vermag, da der Konsumanstieg bei Armen durch Transfer den Konsumverzicht bei Reichen übersteigen werde, wenn das Volkseinkommen unverändert bleibt. Mit anderen Worten könnte eine aktive Umverteilungspolitik in China zugleich zur Erhöhung des Lebensstandards der Armen und Verbesserung der volkswirtschaftlichen Ausgabestruktur führen, was in der aktuellen Entwicklungsphase Chinas sehr wünschenswert wäre.

Tabelle 2-4: Konsumquote verschiedener Einkommensklassen (2011)

	0%-20%	20%-40%	40%-60%	60%-80%	80%-100%
Städtische Bürger	0,85	0,75	0,71	0,69	0,62
Ländliche Bürger	0,95	0,78	0,67	0,58	0,44

Quelle: NBSC (2014).

2.6 Anmerkungen

Anhand der Ausführungen dieses Kapitels lassen sich folgende Merkmale der chinesischen Volkswirtschaft identifizieren:

1. Obwohl die Staatsunternehmen in einigen relevanten Branchen die dominierende Stellung besitzen, hat sich seit 1978 ein starker und dynamischer Privatsektor in China entwickelt;
2. Das Wirtschaftswachstum von China wird in den letzten Jahren zunehmend von Investitionen - insbesondere in die Infrastrukturen und den Wohnungsbau - gestützt, was sich in dem steigenden Anteil der Investition am BIP widerspiegelt, während der Beitrag des Exports zum Wachstum aufgrund der geschwächten Nachfrage des Weltmarkts tendenziell sinkt;
3. Über die Hälfte des BIPs existiert als Staatseinnahmen und unausgeschüttete Unternehmensgewinne, sodass der Anteil des verfügbaren Einkommens der Bürger niedergedrückt wird, was mit der Einkommensungleichheit zusammen für das niedrige Privatkonsumniveau verantwortlich

ist; 4. Etliche Branchen leiden zurzeit an einer überflüssigen Produktionskapazität, während die Gefahr einer Immobilienblase zunehmend aufkommt, was den Bedarf an einer Umstrukturierung der Volkswirtschaft indiziert; 5. Intensive Investitionen riefen nicht nur Verzerrung der Volkswirtschaft hervor, sondern führte auch zu anormaler Expansion der Geldsmenge seit 2009 sowie des Volumens der ausgegebenen Kredite, welche wiederum Instabilität für den Finanzsektor und gar die Realwirtschaft herstellten; 6. Obwohl die Arbeitslosigkeit in den städtischen Gebieten - ausgenommen in Westchina - derzeit bei einem akzeptablen Niveau liegt, hat die Mehrheit der Arbeitskräfte nur eine geringe Qualifikation, was eine wirtschaftliche Umstrukturierung, ein nachhaltiges Wachstum und den Urbanisierungsprozess verhindern könnte; 7. Wie in vielen Entwicklungsländern ist eine erhebliche Ungleichheit bezüglich der Einkommensverteilung beobachtbar.

Die genannten Merkmale lassen sich als Rahmenbedingungen für die Fiskalpolitik (Punkt 1, 3), Probleme der aktuellen Entwicklungsphase Chinas (Punkt 3, 4, 6, 7) oder Folgen der staatlichen Fiskal- und Entwicklungspolitik (Punkt 2, 5) identifizieren. Aus den vorliegenden Evidenzen sind einige Folgerungen vorläufig zu schließen, die für die Fiskalpolitik relevant sein sollten:

1. Die staatlichen Investitionen ins Sachkapital - direkt oder indirekt - sind sachgerecht zu reduzieren, obwohl solche Investitionen für ein Entwicklungsland wie China unverzichtbar wären. Das könnte zwar das Wirtschaftswachstum kurzfristig bis mittelfristig verlangsamen, aber dessen langfristige Nachhaltigkeit dadurch garantieren, die realwirtschaftliche Verzerrung zu korrigieren sowie eine systemische Finanz- und Schuldenkrise zu vermeiden.
2. Die freigelassenen Finanzressourcen sollen für das Humankapital (besonders Bildung, Wissenschaft und Forschung) und zur Umverteilung gebraucht werden, was zugleich die Verbesserung der volkswirtschaftlichen Ausgabestruktur, eine Reduzierung der Einkommensungleichheit beziehungsweise eine notwendige Umstrukturierung der Wirtschaft ermöglicht.
3. Die Immobilienblase muss durch adäquate Wirtschafts- und Fiskalpolitik gedämpft werden (siehe Unterkapitel 4.3).
4. Neben den Transfers an Bedürftige ist eine gerechte Umverteilung in China zugleich durch Steuerpolitik zu realisieren, indem die Progressivität des Steuersystems erhöht wird (siehe Kapitel 5).

3. Das institutionelle Design der Fiskalreform im Jahr 1994 und die nachfolgenden Reformen

3.1 Hintergrund

Am Anfang der Wirtschaftsreform von 1978 war das Fiskalsystem Chinas ein typisch planwirtschaftliches. Das ganze System wurde von der Zentralregierung einheitlich gesteuert, bei welcher alle Einnahmen der Regional- und Lokalregierungen abzugeben waren. Als Agenten der Zentralregierung erhielten die letzteren Zuweisungen, um ihren Finanzbedarf zu decken, während ihre Ausgabenkategorien von der zentralen festgesetzt sowie ihr Budget kontrolliert wurden. Ebenso waren Gewinne der Staatsunternehmen zentralisiert und wurden ihre Ausgaben von dem Ministerium der Finanzen bestimmt (Yang 1999, S.566). Das damalige Fiskalsystem wies einen sehr hohen Gleichheitsgrad auf. Beispielsweise musste die hoch industrialisierte Stadt Shanghai 80% - 90% ihrer Einnahmen abgeben, während Guizhou - eine der ärmsten Provinzen - Zuweisungen aus der oberen Ebene erhielt, die Zwei-Drittel seiner Ausgaben ausmachten (Wong und Bhattachali 2003, S.28).

Noch sehr einfach war auch das chinesische Steuersystem, was aus 13 Steuerarten bestand. Für manche unbedeutende Steuerarten - wie Salzsteuer und Viehwirtschaftssteuer - gab es keine einheitlichen Vorschriften der Aufhebung. Die Staatsunternehmen zahlten nur Produktions- oder Umsatzsteuern, die 78,06% aller Steuereinnahmen ausmachten; Die Kollektivbetriebe waren von den Umsatzsteuern und einer Unternehmenseinkommensteuer belastet; Dabei hatten die Einkommenssteuern für Individuen kaum Bedeutung; Bei Volkskommunen fand lediglich die Landwirtschaftssteuer Anwendung. 1978 beliefen sich die gesamten Steuereinnahmen und Staatseinnahmen auf jeweils 51,93 und 113,23 Billion RMB. Die erstere machte nur 45,9% der Staatseinnahmen und 14,2% des BIP aus, weil die Gewinnabgaben der Staatsunternehmen auch eine wichtige Rolle im Staatshaushalt spielten. Das Steueraufkommen vom selben Jahr bestand aus 43,43 Mrd. RMB Produktions- /Umsatzsteuer (83,6%), 5,4 Mrd. RMB Einkommensteuer (10,4%), 120 Mio. RMB Grundsteuer (0,2%) und 2,84 Mrd. RMB Landwirtschafts- / Viehwirtschaftssteuer (5,5%) (Liu 2009, S 63-64; Liu 2012, S.4).

Zwischen 1983 und 1993 versuchte der Staat Reformen unter dem Motto „Transformation von Gewinnabgabe zu Steuer“ durchzuführen. Solche Maßnahmen hatten folgendes Ziel:

Stärkung der Selbständigkeit der Staatsunternehmen, Anreizsetzung für diese zur Erhöhung der Produktivität und Reduzierung der öffentlichen Subventionen an diesen Unternehmen. Dadurch wurden umfangreiche Unternehmenssteuern, Produktions- /Umsatzsteuern und andere Steuern neuen Typen eingeführt, aus welchen ein recht komplexes und eher interimistisches Steuersystem entstand (Liu 2009, S. 99ff.). Vor der Fiskalreform 1994 ist das Steueraufkommen statt der Gewinnabgaben der Kollektiv- und Staatsunternehmen der Hauptteil der Budgeteinnahmen geworden. 1993 hatte China 21 Produktsteuern (Steuersätze von 3% bis 60%), 13 Mehrwertsteuern (Steuersätze von 8% bis 45%) und 4 Körperschaftsteuern (Steuersätze von 3% bis 15%) (Wong und Bird 2008).

Von 1978 bis 1993, entsprechend der dramatischen Transformation der chinesischen Volkswirtschaft, hat auch die fiskalische Struktur Chinas starke Änderungen erlebt. Schon 1977 führte die Regierung in Jiangsu Provinz eine Reform durch: Der verbliebene Einnahmenanteil für die Provinz wurde durch einen Finanzkontrakt auf 42% festgesetzt, während die Provinz ihr eigenes Budget ausgleichen musste. Die Anwendung ähnlicher Modelle verbreitete sich von 1980 bis 1984 in den meisten Provinzen, autonomen Gebieten und regierungsunmittelbaren Städten. Im Lauf der Zeit wurde das chinesische Fiskalsystem immer mehr dezentralisiert, obwohl sich die Regelungen mehrmals geändert haben. Von 1988 bis 1993 existierten zugleich sechs dezentrale Fiskalschemen (Fiskalkontrakte) in China, wie es sich durch folgende Beispiele verdeutlicht (gültig von 1988 bis 1991):

1. Beijing musste einen jährlichen Einnahmewachstum von 4% garantieren und erhielt unter dieser Voraussetzung 50% des Steueraufkommens;
2. Shanxi Provinz durfte 87,6% ihrer Steuereinnahmen behalten;
3. Die Stadt Qingdao bekam 16% des gesamten Aufkommens und 34% des Einnahmewachstums;
4. Shanghai musste pro Jahr einen Festbetrag von 10,5 Mia. RMB abgeben;
5. Guizhou Provinz konnte 0,74 Mia. RMB Beihilfe aus der Zentralregierung erhalten;
6. Guangdong Provinz sollte in dem ersten Jahr der Zentralregierung 1,41 Mia. RMB abgeben, während dieser Betrag jährlich um 9% wachsen musste.

Zusammengefasst wollte der Staat den Anreiz für die Provinzebene setzen, damit sie sich um Erhöhung der öffentlichen Einnahmen bemühten und ihren Haushalt vernünftig planten. (Xu und Sun 1994, S. 157-158, zitiert nach Zhu 2007, S.21-23).

Dadurch hat sich die fiskalische Autonomie der Provinzen erheblich verstärkt. Sie hatten den starken Anreiz, ihre Einnahmen zu erhöhen, da sie den Zuwachs des Steueraufkommens be-

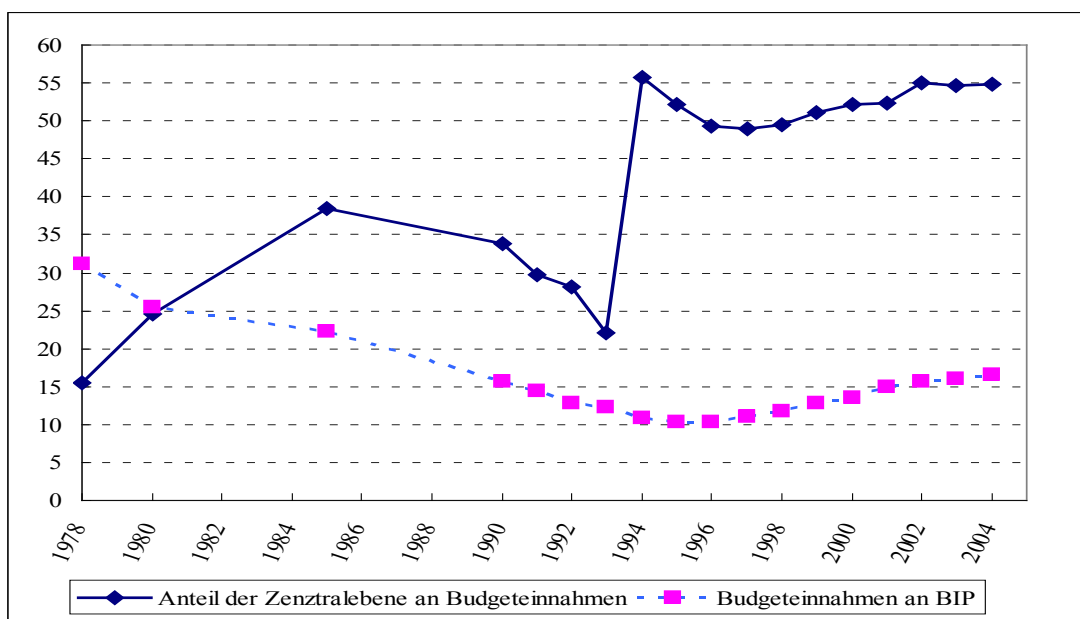
sitzen und frei verwenden konnten, während die Zentralebene nur einen durch den Fiskalkontrakt gefestigten Teil der Einnahmen erhielt. Allerdings wies die Aufkommensverteilung durch Finanzkontrakte beachtliche Nachteile auf. Einerseits musste die Zentralregierung häufig mit den jeweiligen Provinzen verhandeln, so dass die Regelungen recht wechselhaft waren. Andererseits hatte das auch zur Folge, dass die Macht des Zentrums - zumindest fiskalisch - geschwächt wurde: Der Haushalt der Zentralregierung war sehr abhängig von den gefestigten Abgaben der Provinzen, während sie verpflichtet dazu war, die Kosten für die großen Investitionsprojekte und Subventionen an Agrarprodukten zu tragen; Folglich war sie gezwungen, sich durch Staatsschulden, Bankkredite und Darlehen von den Provinzen zu finanzieren; Außerdem praktizierten die Provinz- und Lokalregierungen in manchen Regionen Steuervergünstigungen zugunsten der lokalen Kollektiv- und Staatsunternehmen, wodurch die gesamten Staatseinnahmen weiter abnahmen. Außerdem waren die Fiskalkontrakte für Marktfragmentierung und ineffiziente Investitionen verantwortlich. Da die Steuer- und Gewinnabgabe der lokalen Kollektiv- und Staatsunternehmen komplett in die Kasse der subnationalen Regierungen gingen, wurden diese besonders von den letzteren geschützt beziehungsweise durch öffentliche Investition unterstützt (Wong und Bird 2008).

Im Zeitraum zwischen 1979 und 1993 haben die Budgeteinnahmen relativ zum BIP von 30,1% auf 12,3% abgenommen, während sich der Anteil der Zentralebene an den gesamten Budgeteinnahmen von der Spitze 38,4% (1985) auf 22% (1993) verringerte (Schaubild 3-1). Von 1987 bis 1993 sah das angekündigte Budgetdefizit Chinas zwar nicht hoch aus, im Durchschnitt ca. 2% des BIPs. Aber das tatsächliche Defizit des öffentlichen Sektors betrug im Durchschnitt 11,7%, wenn man alle Bankkredite, die verschiedene Regierungsebenen und Staatsunternehmen aufgenommen haben, berücksichtigt (Atinc und Hofman 1998). Gleichzeitig erreichten die außerbudgetären Einnahmen ein ungewöhnlich hohes Niveau von 385,5 Mrd. RMB 1992, was 110,67% der Budgeteinnahmen entsprach. Im Zeitraum zwischen 1980 und 1993 betrug der Anteil der Zentralebene an den gesamten Budgeteinnahmen durchschnittlich 32%, während ihre Ausgaben 51% der gesamten Budgetausgabe ausmachten (Cao 2014). D.h. die Zentralregierung verfügte einerseits über wenig Geld, andererseits wurde sie von starken finanziellen Verantwortlichkeiten belastet. Somit geriet sie am Anfang der 1990er in eine ernsthafte Finanznot. Aufgrund mangelnder Staatsmittel konnte sich die Zentralebene die nationalen Infrastrukturenprojekte, die für die Entwicklung unentbehrlich waren, den

Umweltschutz und sogar die Verteidigungsausgaben, nicht leisten; Ebenso wenig verfügte sie über Ressourcen, die zur Einkommensverteilung und Stabilisierung der Volkswirtschaft dienen (Wang 1995).

Zusammenfassend, als das alte Planwirtschaftssystem allmählich zur Marktwirtschaft transformierte, versuchte der chinesische Staat, seine fiskalischen Institutionen an die veränderten wirtschaftlichen Bedingungen anzupassen. Jedoch war ein stabiles und relativ transparentes Fiskalsystem vor 1994 noch abwesend, welches einheitliche Regeln für die Finanzbeziehungen verschiedener Regierungsebenen festlegte. Das damalige Steuersystem konnte bei weitem nicht als ein modernes gesehen werden, da sowohl die Steuerarten als auch die Steuertarife äußerst komplex waren, die den Forderungen der neutralen und gerechten Besteuerung fernlagen. Diese verhinderten nicht nur dem Staat, seine neuen Aufgaben unter den geänderten sozial-wirtschaftlichen Bedingungen zu erfüllen, sondern auch einen einheitlichen Markt zu bilden.

Schaubild 3-1: Entwicklung von zwei Kennzahlen vor und nach der Fiskalreform 1994



Quelle: NBSC (2014), eigene Darstellung.

3.2 Inhalt

Im Jahr 1993 brach eine multiple Wirtschaftskrise in China durch: Eine Bankkrise wegen der Manie der Immobilieninvestition, schwere Finanznot der Zentralregierung, Mangel an Währungsreserven und eine hohe Inflation. Die Fiskalreform 1994 war tatsächlich ein Bestandteil eines mehrdimensionalen und umfangreichen Reformpakets, das Neuerungen des Dualpreissystems, des Fiskalsystems, des Finanzsystems und der Staatsunternehmen enthielt (Brean 1998; Wen et al. 2012). Sie hat vorwiegend folgende Zeile: Modernisierung des Steuersystems, Bildung des Steuerertragteilungssystems, Verbesserung der Steuerverwaltung, Erhöhung des Anteils der Zentralregierung an den Staatseinnahmen bis auf 60% sowie Erhöhung der Staatsquote bis auf 20% zum BIP (Zhu 2007, S. 13-14; Wong und Bird 2008).

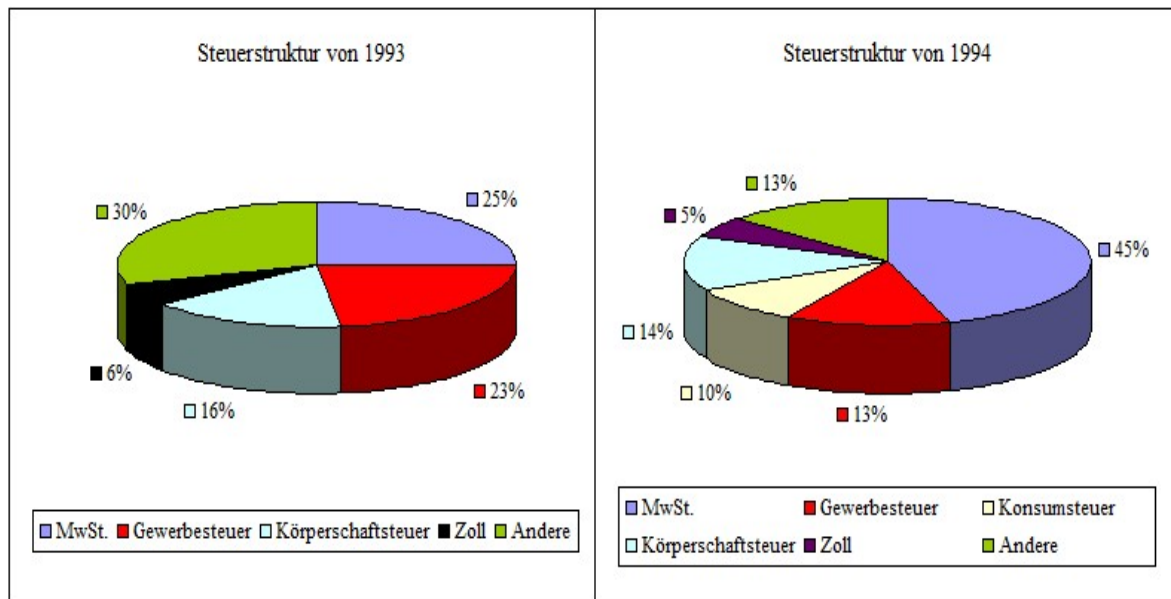
3.2.1 Modernisierung des Steuersystems

Vor der Reform von 1994 bestand das Steuersystem Chinas aus 37 Steuerarten: 5 Produktions- /Umsatzsteuern, 12 Einkommensteuern, 3 Ressourcensteuern, 2 Vermögenssteuern, 13 Verhaltenssteuern (beispielsweise Bausteuer und Schlachtensteuer) sowie 2 Landwirtschaftssteuern. Der Tarif der Produktionssteuer, Mehrwertsteuer und Gewerbesteuer hatte jeweils 21 Stufen (3% - 60%), Stufen 13 (8% - 45%) und 4 Stufen (3% - 15%) (Wong 1997, S. 31-32; Xie 2008, S. 128).

Durch die Reform wurde eine grundsätzliche Umstrukturierung des Steuersystems verwirklicht, indem sie die Steuerarten erneuerte und die Steuertarife erheblich vereinfachte. Die Anzahl der Steuerarten nahm von 37 auf 25 ab; Die Anwendung der Mehrwertsteuer wurde stark erweitert, wodurch sich die Mehrbelastung auf Produzenten und Händeln verringerte; Jedoch waren einige wichtige Branchen (wie Bauindustrie und mehrere Dienstleistungen) noch davon ausgeschlossen, auf welche eine Gewerbesteuer gelegt wurde; Die neuen Tarife der Umsatzsteuern – mit jeweils 3 Sätzen für die Mehrwertsteuer (17%; 13%; 6%) und die Gewerbesteuer (3%; 5%; 5%-20%) - traten in Kraft; Die heimischen Unternehmen wurden nicht mehr nach ihrer Eigentumsart unterschiedlich behandelt, indem eine einheitliche Körperschaftsteuer mit drei Steuersätzen (33%; 27%; 18%) Anwendung fand; Jedoch blieb die Steuervergünstigung für die ausländischen Investoren bezüglich der Körperschaftsteuer bestehen; Drei individuelle Einkommensteuern wurden zusammengesetzt, wobei unterschiedliche Tarife nach Einkommensquellen galten; Einige veraltete Steuerarten - wie Prämiensteuer der Kollektiv

und Staatsunternehmen - wurden zusammengesetzt oder abgeschafft, während neue Steuern eingeführt wurden, wie Bodenmehrwertsteuer und Steuer auf landwirtschaftliche Spezialitäten; Zur Vorbereitung für den Eintritt in die WTO sanken die Steuersätze des Zolls von 2898 Waren, wodurch das durchschnittliche Zollniveau von 39,6% auf 36,4% abnahm (Xie 2008, S. 133-135).

Schaubild 3-2: Steuerstruktur Chinas 1993 und 1994



Quelle: NBSC (2014), eigene Darstellung.

In erster Linie orientierte sich die Fiskalreform 1994 an der Gründung einer soliden Grundlage für die Staatsfinanzierung. Der Entscheidungsträger hat die indirekten Steuern als die Hauptsäule des Steuersystems gewählt, weil sie breite Steuerbemessungsgrundlagen besitzen und dem Staat zureichende Einnahmen zu besorgen vermögen. Nach der Reform machten die Einnahmen dieser Steuern (MwSt., Gewerbesteuer und Konsumsteuer) den Hauptteil des Steueraufkommens aus (68% im Jahr 1994, siehe Schaubild 3-2). Ebenso aus dem Finanzierungszweck wurde statt einer Mehrwertsteuer des Konsumtyps eine des Produktionstyps angewendet, obwohl diese eine höhere Steuerlast für Unternehmen und Konsumenten verursachte. Weil das Informationssystem der Steuerbehörden damals noch recht mangelhaft war, wurde eine intensive Anwendung der Einkommenssteuer - wie in den Industrieländern - unterlassen. Zumal trat das neue Buchführungsgesetz erst 1993 in Kraft. Die fehlende Geübtheit der Unternehmen für die neuen Regeln hätte die Erhebung der Einkommenssteuer erschweren

können. Aus diesen Gründen wies die Reform den direkten Steuern, besonders der Einkommenssteuer, eine eher unbedeutende Rolle zu (Lou 2008b). 1994 machte die Mehrwertsteuer 45% der Steuereinnahmen aus, während die drei wichtigsten indirekten Steuern (MwSt., Gewerbesteuer, Konsumsteuer) 67,6% zum Steueraufkommen beitrugen.

Trotz seiner auffälligen Mängel enthielt das neue System die wichtigsten Elemente der modernen Besteuerung. Die erweiterte Anwendung und Umstrukturierung der Mehrwertsteuer verringerte den Anreiz und Möglichkeit der gesetzwidrigen Steuervergünstigung bei den subnationalen Regierungen. Die einheitliche Mehrwertsteuer, Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer für heimische Unternehmen eliminierten zum großen Teil die Wirtschaftsverzerrungen aus der unterschiedlichen Behandlung verschiedener Branchen beziehungsweise Unternehmenstypen und schafften höhere Gerechtigkeit, welche die weitere Transformation der Volkswirtschaft voraussetzte.

3.2.2 Zuordnung der öffentlichen Einnahmen auf der Zentral- und Provinzebene

Ein anderer Erfolg der Reform von 1994 war die Gründung des Steuerertragteilungssystems, welches die Verteilungsregeln für die Einnahmen zwischen der Zentral- und Provinzebene festlegte. Die neue Finanzverfassung von 1994 nahm im Großen und Ganzen die Form des vertikalen Steuerverbunds ein, die mit dem deutschen System vergleichbar war. Dabei waren alle Steuern in drei Gruppen gegliedert: Zentral-, Lokal- und Verbundsteuern. Das Steueraufkommen von jeweils 8 beziehungsweise 18 Steuerarten wurde der Zentralregierung und den Provinzen zugeordnet, während 3 Steuern als Verbundsteuern galten (Xie 2008, S.63; siehe auch Tabelle 3-1). Die Zentralregierung bekam die Einnahmen einiger wichtigen Steuern: 75% der Mehrwertsteuer auf heimische Güter, die gesamte Mehrwertsteuer auf Importe, Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer von Banken, Versicherungen beziehungsweise der Bahn, Konsumsteuer sowie Zölle. Die Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer anderer Unternehmen sowie 25% der Mehrwertsteuer machten die Hauptquellen der Steuereinnahmen der Provinzebene aus. Obwohl die kompletten Einnahmen der Einkommenssteuer in die Kasse der Provinzebene gingen, war ihr Umfang in der Mitte der 1990er noch sehr gering. Ihre Bedeutung vergrößerte sich danach aber schnell.

Weil das Steuerertragteilungssystem einheitliche Regeln für die öffentliche Einnahmenvertei-

lung festsetzte, wurden die kostspieligen und unberechenbaren Einzelverhandlungen zwischen der Zentral- und Provinzebene vermieden. Die neuen Verteilungsregeln für die Mehrwertsteuer und Gewerbesteuer reduzierte den Anreiz der subnationalen Regierungen, verstärkt in ineffiziente Unternehmen zu investieren und löste zum Teil das Problem der Marktfragmentierung, welche die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur ermöglichte. Die Einnahmen der Zentralebene stiegen dadurch drastisch von 22% auf 55,7% der Staatseinnahmen im Jahr 1994 an (Schaubild 3-1). Aber manche Regionen (wie Guizhou und Yunnan), deren Finanzierung früher zum großen Teil von den Steuern auf Tabakwaren und Alkohol abhingen, war besonders von der starken Einnahmensenkung betroffen, da diese Steuern in die Mehrwertsteuer und Konsumsteuer integriert waren (Wong und Bird 2008). Außerdem betraf die Reform vielmehr nur die Einnahmenseite der öffentlichen Finanzen, während die Zuordnung der Finanzierungsverantwortlichkeiten fast unberührt blieb, wonach die subnationalen Regierungen den Hauptteil der Staatsausgaben tragen mussten. Die Reform gab auch keine Regeln für die Finanzbeziehungen unter der Provinzebene, so dass die Provinzen sehr unterschiedliche Vorschriften praktizieren konnten.

Tabelle 3-1: Zuteilung der Steuereinnahmen auf der Zentral- und Provinzebene

<p>I. Taxes exclusively assigned to the central government</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Excise taxes 2. Taxes collected from the Ministry of Railroads and from the headquarters of banks and insurance companies 3. Income taxes, sales taxes, and royalties from offshore oil activities of foreign companies and joint ventures 4. Energy and transportation fund contribution 5. Seventy percent of the three sales taxes collected from enterprises owned by the Ministry of Industry, the Ministry of Power, SINOPEC (petrochemicals), and the China nonferrous metals companies. 6. All customs duty, VAT, and excise taxes on imports 7. Enterprise income tax collected from banks and other financial institutions
<p>II. Taxes shared between the central and local governments</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Value-added tax (75% central and 25% provincial) 2. Natural resource taxes 3. Construction tax on the cost of construction of buildings that are outside the plan and financed from retained earning 4. Salt tax 5. Industrial and commercial tax, and income tax levied on foreign and joint venture enterprises 6. Security and exchange tax (50% central and 50% provincial) – added in late 1990s 7. Income tax of all enterprises – added in 2002 8. Personal income taxes – added in 2002
<p>III. Taxes exclusively assigned to the local governments</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Business tax falling on sectors not covered by VAT 2. Rural market (stall rental) trading tax 3. The urban maintenance and construction tax 4. The urban land-use tax 5. Vehicle and vessel utilization tax 6. Thirty percent of the product and VAT revenues collected from enterprises owned by the Ministry of Industry, the Ministry of Power, SINOPEC (petrochemicals), and the China nonferrous metals companies. 7. Value-added tax on land 8. Education surtax 9. Entertainment and slaughter taxes 10. Property tax 11. Surtax on collective enterprises 12. Resources tax 13. Fixed-asset investment tax (discontinued in 1999) 14. Fines for delinquent taxes

Quelle: World Bank (2002), zitiert nach Wong und Bird (2008).

3.2.3 Finanzierungskompetenz

Vor 1994 wies die Finanzierungskompetenz in China schon ein hoher Dezentalisierungsgrad auf. Die Lokalinstanzen waren dazu verpflichtet, eine Reihe von essentiellen öffentlichen Leistungen - wie lokale Infrastrukturen, Schulbildung, Krankenversorgung und Sozialhilfe - anzubieten, während sie den Hauptteil der entstehenden Kosten tragen mussten. Obwohl die öffentlichen Einnahmen durch die Reform von 1994 rezentralisiert wurden, blieben die Finanzierungsverantwortlichkeiten auf den subnationalen Ebenen fast unverändert (siehe Tabelle 3-2). Hinsichtlich der Finanzierungskompetenz war und ist das chinesische Fiskalsystem eines der dezentralste auf der Welt, wodurch die Finanzierung der subnationalen Regierungsglieder - zumal unter der Provinzebene - sehr belastet wird.

1994 beliefen sich die Ausgaben der subnationalen Regierungen von China auf 69,7% aller Staatsausgaben, während ihr Anteil an den gesamten Staatseinnahmen (ohne Zuweisungen) nur 44,3% betrug, so dass ihre Finanzierung zum großen Teil von den Zuweisungen der Zentralebene abhing. Die zu großen Finanzierungsverantwortungen führen oftmals dazu, dass die Budgeteinnahmen der subnationalen Glieder ihren Finanzbedarf nicht decken können. Dabei haben sie aber die Möglichkeit, durch außerbudgetäre Aktivitäten zusätzliche Finanzmittel zu besorgen. Vor den Fiskalreform wurden die Finanzmittel der Staatsunternehmen als außerbudgetäre Ressourcen der Lokalinstanzen intensiv genutzt, was sich durch die Reform erschwerte; Nach 1994 wiesen die zusätzlichen Einnahmen in Form von Gebühren und Zuschläge auf Individuen beziehungsweise Unternehmen, bei deren Erhebung und Verwendung manchmal die gesetzliche Begründung fehlte, einmal zunehmende Bedeutung auf den subnationalen Ebenen auf, welche durch die Gebühr-zu-Steuer-Reformen wieder sank (OECD 2006a, S. 18-21; Siehe auch Schaubild 4-4); In den letzten Jahren ist stattdessen die Veräußerung des Bodennutzungsrechts zur Hauptquelle der außerbudgetären Mittel bei den Lokalinstanzen geworden. Als Ergänzung der Budgetausgaben werden solche Einnahmen zum Teil für die öffentliche Verwaltung, Erziehung, Sozialangelegenheiten etc. verbraucht. Dennoch dienen sie auch der investitionorientierten Entwicklungspolitik der Regierung (siehe Unterkapitel 4.3). Da die Kapazität einer Lokalinstanz, außerbudgetäre Finanzressourcen einzusammeln, in erster Linie von dem Wirtschaftsentwicklungsniveau der jeweiligen Region abhängt, werden die Finanzkraftunterschiede durch die Existenz dieser Mittel vergrößert, was dem Ziel der gerechten Umverteilung zwischen Regionen entgegenläuft.

Tabelle 3-2: Zuordnung der Finanzierungskompetenz zwischen der Zentral- und Provinzebene in China

Central	Sub-national	Shared responsibilities
National defence	Sub-national government administration	Capital construction (infrastructure projects of national and interregional nature are undertaken by the central government, local projects by sub-national governments)
Armed police troops	Innovation and science and technology promotion funds of locally controlled SOEs	Operation of agriculture and production support
Diplomacy and external assistance	Urban maintenance and construction	Culture, education, science and public health (the central government is responsible for items of national importance and higher education in general while the location principle applies for the rest)
Central government administration	Price subsidies	Social security funds (the central government makes up partly for the shortfall of PAYGO components of locally managed social security funds)
Innovation and science and technology promotion funds of centrally controlled SOEs	Public security agency, procuratorial agency and court of justice at the sub-national level	
Geological prospecting	Social security-related expenditure	
Principal and interest payment on domestic and foreign government debt		
Public security agency, procuratorial agency and court of justice at the national level		

Quelle: OECD (2006a, S. 26).

3.2.4 Finanzausgleich und Finanzzuweisungen

Das Reformschema von 1994 war Ergebnis der schwierigen Verhandlungen zwischen der Zentral- und den Provinzebenen, welches vielmehr eine Kompromisslösung darstellte (Wang 1995). Dabei wurde das bestehende Interesse der Provinzen gewährleistet, indem der Staat das Aufkommensvolumen der Provinzen von 1993 garantierte, während die Umverteilung der Steuereinnahmen nur den Einnahmезuwachs betraf. Einige Zuweisungsarten aus dem alten System wurden beibehalten. Das neu geschaffene Finanzzuweisungssystem war eher ein vorläufiges und komplexes, das aus Steuerrabatten, zweckgebundenen Zuweisungen, Subventionen der Übergangsphase, Quotenzuweisungen/-abgaben des alten Systems, Verrechnungszuweisungen und anderen Subventionen bestand.

Die Steuerrabatte galten als eine durch eine Formel berechnete Steuerrückerstattung an die Provinzebene, die den Hauptteil der Finanzaufweisungen ausmachten (75,5% aller Finanzaufweisungen an die subnationalen Regierungen im Jahr 1994). Dabei wurde das Steueraufkommen der jeweiligen Provinz 1993 als Richtsatz zur Berechnung der Zuweisungsmenge benutzt. Eine Regierung auf der Provinzebene konnte 1994 Steuerrückerstattung bekommen, die durch folgende Formel kalkuliert wurde (TR: die Menge der Steuerrabatte; C: das Aufkommen der Konsumsteuer von dieser Provinz; VAT: das Aufkommen der MwSt. von dieser Provinz):

$$TR = C + 0,75 * VAT - \text{Richtsatz}$$

Die erhaltenen Steuerrabatte dieser Provinz seit 1995 lässt sich durch folgende Formel berechnen (t: Jahr) (Die vorliegenden zwei Formeln werden nach OECD 2006a, S. 97 zitiert):

$$TR_t = TR_{t-1} + TR_{t-1} * 0,3 * \frac{(C + 0,75 * VAT)_t - (C + 0,75 * VAT)_{t-1}}{(C + 0,75 * VAT)_{t-1}}$$

Solche Regelungen waren für die Provinzebene akzeptabel, weil sie nur den Zuwachs der Steuereinnahmen betrafen. Sie gehörten vielmehr zu Übergangsmaßnahmen, da sie die regionale Ungleichheit bewahrten, was sich aber über die Zeit hinweg ändert. Einerseits erhielten die Provinzen dadurch mindestens so viel verfügbare Finanzmittel wie 1993, sofern ihre Steuereinnahmen stiegen; Andererseits tendiert die Menge der zustehenden Steuerrabatte für eine Provinz dazu, mit dem Aufkommenszuwachs der indirekten Steuern im Verhältnis zu ihren gesamten Steuereinnahmen zu sinken (Wong und Bhattasali 2003, S. 36-37; Siehe auch Unterkapitel 4.2).

Die zweckgebundenen Zuweisungen sind oftmals mit Eigenleistung der subnationalen Regierungen verbunden. Für solche Projekte müssen die subnationalen Regierungen in der Regel die Hälfte der benötigten Finanzmittel bereitstellen. Folglich haben die reicheren Regionen dabei Vorteil, da sie in der Lage sind, mehr Projekte zu finanzieren als die ärmeren, sodass die Ungleichheit der Einnahmenverteilung verstärkt wird. Diese Zuweisungen beliefen sich 1994 auf 15,1% aller Finanztransfers.

Die Subvention der Übergangsphase, die erst 1995 in Kraft trat, diente vorwiegend zur Erhöhung des Gleichheitsgrads zwischen Regionen. Ihr Betrag wird gemäß der Standardfinanzkraft und des Standardfinanzbedarfs einer Provinz durch eine Formel kalkuliert, welche wie-

derum verschiedene Einflussgrößen - wie Anzahl der Beamten, Lohnniveau und Bemühungsgrad der Lokalregierung - berücksichtigt (Wong und Bhattasali 2003, S. 211-212). Jedoch war ihr Umfang 1995 noch sehr gering und betraf nur 0,8% aller Zuweisungen (Zhu 2007, S. 204-205).

Die Quotenzuweisung/ -abgabe des alten Systems, die aus den ehemaligen Finanzkontrakten stammt, berechnet sich gemäß der provinziellen Finanzkraft von 1993, die daher für die jeweilige Region positiv oder negativ sein konnte. Die Verrechnungszuweisung wurde von einigen unterschiedlichen Zuweisungsarten zusammengesetzt. Die beiden Finanztransfers betrugen 1994 jeweils 4,8% und 2,2% aller Zuweisungen (Zhu 2007, S. 202-203).

Das Volumen der Finanzzuweisungen an die Provinzen von 1994 war sehr groß, welches 45,7% der gesamten Budgeteinnahmen und 50% der Finanzkraft der subnationalen Regierungen (nach Transfer) ausmachten. D.h. im Jahr stand der Zentralregierung nur ca. 10% der Staatseinnahmen zur Verfügung. Selbstverständlich können die Regelungen des Finanzausgleiches, die 1994 festgesetzt wurden, nicht als ausgebildete betrachtet werden. Drei wichtige Ziele, nämlich Gleichheit, Standardisierung und Transparenz des Fiskalsystems konnten dabei nicht verwirklicht werden. Allerdings ermöglichten die neuen Regelungen die Rekonstruktion eines neuen Systems, das die Forderungen eines gerechten und effizienten Finanzausgleichs erfüllen könnte. Wir werden sehen, dass ein modernes Finanzausgleichssystem allmählich aber nicht vollendet durch die nachfolgenden Reformen gebildet wurde (siehe Abschnitt 4.2.3). Wie schon erwähnt, weil das Steuerertragteilungssystem lediglich Regeln für die Finanzbeziehungen zwischen der Zentral- und Provinzebene bestimmt, bleiben die Einnahmenverteilung und das Finanzausgleich der unteren Ebenen heutzutage noch ein problematisches Gebiet der Staatsfinanzen Chinas, was im Kapitel 4 detailliert diskutiert wird.

3.2.5 Verbesserung der Steuerverwaltung

Vor 1994 waren die lokalen Steuerbehörden für die Eintreibung aller Steuereinnahmen (ausgenommen die Steuerabgaben der zentralen Staatsunternehmen) zuständig, sodass diese für die Wirtschaftsentwicklung eigener Region gesetzwidrige Steuervergünstigungen zulasten der Zentralebene zulassen konnten. Durch die Reform hat sich das System der Nationalsteuerbehörden gegründet, welches die Erhebung der Zentral- und Verbundsteuern durchführt, wäh-

rend die subnationalen Steuerbehörden lediglich für die Sammlung der Subnationalsteuern wirken (Wong und Bird 2008). Diese Regelungen verbesserten die Steuerverwaltung, wodurch sich die Steuerquote Chinas seit 1996 fast verdoppelt (siehe auch Unterkapitel 5.3).

3.3 Nachfolgende Reformen

Seit 1994 wurden noch eine Reihe von Maßnahmen ausgeführt, um die Institutionen des chinesischen Fiskalsystems zu modifizieren, obwohl sich seine grundlegende Struktur dadurch nicht veränderte. Hierbei sollten einige wichtige genannt werden, welche vor allem die Gebühr- und Steuererhebung sowie vertikale Finanzbeziehungen betreffen.

2002 hat der Staat die Zuteilungsregeln für die Einkommenssteuern umgestellt. Die Reform von 1994 hat zwar den Körperschaftsteuertarif der heimischen Unternehmen vereinheitlicht. Aber die Zuteilung der Steuereinnahmen erfolgte dabei nach der Eigentumsart der Unternehmen. Folglich hatten die subnationalen Regierungen den Anreiz, die Unternehmen verschiedener Eigentumsarten unterschiedlich zu behandeln, damit ihre Einnahmen maximiert wurden. Solche Regelungen erzeugten eine große Komplexität für die Steuerverwaltung. Des Weiteren verursachte das Aufkommen der Einkommensteuer auf Individuen, das damals völlig der Provinzebene zugehörig, sich vergrößernde Finanzkraftunterschiede. Außerdem benötigte die Zentralregierung zusätzliche Finanzmittel, um die Umverteilungsprojekte - besonders das Entwicklungsprogramm für den Westen Chinas („xibu dakaifa“) - zu verwirklichen. Aus diesen Gründen trat 2002 eine neue Regelung in Kraft. Demnach hatte die Provinzebene 50% des Einnahmewachses der Einkommenssteuern (Körperschaftsteuer und Einkommenssteuer) bei der Zentralregierung abzugeben, ohne die Zuordnungsregel der Steuereinnahmen aus den Staatsbanken, der Bahn und einigen großen Staatsunternehmen zu berühren. Ab 2003 erhöhte sich der Anteil der Zentralebene auf 60%. Alle dadurch erworbenen Finanzmittel der Zentralebene wurden ausschließlich in die unterentwickelten westlichen Regionen Chinas investiert (Xie 2008, S. 76).

Mit Blick auf die Finanzzuweisungen wurden einige Verbesserungen nach 1994 implementiert. Alle durch die neue Zuteilung der Einkommenssteuern erzielten Einnahmen der Zentralregierung wurden als Ausgleichszuweisung (früher „Subvention der Übergangsphase“ genannt) an die subnationalen Regierungen, zumal an Regionen des Westens und der Mitte,

verwendet. Dadurch hat der Betrag dieser Finanztransfers seit 2002 stark zugenommen, welche den Ausgleich der regionalen Finanzkraftunterschiede bewirkt. Die Zuweisung zur Lohnregulierung wurde 1999 eingeführt, welche die Erhöhung des Lohnniveaus bei den subnationalen öffentlichen Serviceeinheiten bezweckte, deren Umfang sich gemäß der Finanzlücke der einzelnen Regionen sich berechnet. Diese Zuweisungsform dient zwar der Erfüllung eines bestimmten Zwecks, weist aber einen ausgleichenden Charakter auf, weil ihre Finanzmittel von den subnationalen Ebenen frei verwendet werden können (ibid. S. 85-86). Die spezielle Zuweisung an Nationalminderheitsgebiete, die 2000 zur Geltung kam, beabsichtigt die Stärkung der nationalen Solidarität durch Subventionen an solchen Gebieten (ibid. S. 86-87). Die Zuweisung für ländliche Steuer- und Beitragsreform dient der Kompensation des Einnahmenverlusts, der durch die Abschaffung der Landwirtschaftssteuer und anderer ländlichen Abgaben entstand, welche 2001 umgesetzt wurde (ibid. S. 88). Die Kreis und Großgemeindeebene können seit 2005 die Prämierungszuweisungen („sanjiangyibu“) erhalten, sofern sie Erfolg für die Stärkung der Finanzkraft (nur für ärmere Regionen), Erhöhung der Getreideproduktion und Reduzierung der Personalanzahl und Verbesserung der öffentlichen Ausgabenstruktur erzielen (ibid. S. 90).

Der Staat bemüht sich auch, die außerbudgetären Aktivitäten unter Kontrolle zu bringen. Schon in den 1980ern, als sich das Fiskalsystem immer mehr dezentralisierte, wurden zahlreiche Gebühren und Beiträge auf den subnationalen Ebenen eingeführt, wodurch der Finanzbedarf verschiedener öffentlichen Einrichtungen oder Projekte gedeckt wurde. Bei der Erhebung solcher Abgaben, die die Unternehmen und Individuen belasteten und nicht selten überhöht waren, fehlten oftmals gesetzliche Rechtfertigungen. Ihre Erhebung und Verwendung wurde in der Regel nicht im Haushaltsplan berichtet, sodass die Transparenz dabei nicht gegeben war. In den 1990ern – vor allem nach der Reform von 1994 – expandierte ihr Umfang sich schnell, damit die subnationalen Regierungen sich finanzieren konnten, da die Budgeteinnahmen zentralisiert und die außerbudgetären Mittel aus Staatsunternehmen wegen der geänderten Regelungen stark abgebaut wurden. 1998 existierten in China über 6000 Gebühren- und Beitragsarten, wovon nur etwa 300 Arten der Zentralebene zugehörten. In demselben Jahr belief sich der Umfang solcher Abgaben auf ca. 450 Mrd. RMB, was 46% der gesamten Budgeteinnahmen entsprach (Xie 2008, S. 154). Von 1996 bis März 1998 haben die subnationalen Regierungen nach der Forderung der Zentralebene 2028 Abgabenarten aufge-

hoben. Zwischen 1998 und 2003 wurden weitere 1805 Abgaben abgeschafft und die Höhe von 479 Kategorien reduziert (ibid. S. 157). Diese Gebühren und Beiträge werden seit 2011 völlig von dem Haushaltsplan umfasst.

Das Fünfebenen-Regierungssystem Chinas wurde mehrfach von Experten kritisiert, da seine Komplexität die öffentliche Verwaltung erschwert und hohe administrative Kosten verursacht. In den letzten Jahren versucht der Staat, durch Einführung neuer fiskalischer und administrativer Schemen die Regierungsstruktur zu vereinfachen, nämlich die „direkte provinziellen Leitung der Kreise“ (DPLK, „shengzhiguanxian“, siehe Abschnitt 4.5.6), „finanzielle Verwaltung der Gemeinde durch den Kreis“ (FVGK, „xiangcaixianguan“) und dörfliche Selbstverwaltung (siehe Unterkapitel 7.4). Allerdings ist ihr Erfolg bisher eher durchwachsen.

Als eine äußerst einflussreiche Reform gilt die ländliche Steuer- und Betragsreform, die die Governance und die Sozialordnung der ländlichen Gesellschaft erheblich veränderte. Dadurch sind die chinesischen Bauern zwar nicht mehr von der Landwirtschaftssteuer und den regellosen Beträgen belastet. Sie hat aber unerwarteterweise verheerende Wirkungen auf das Angebot der öffentlichen Güter auf dem Land, das Funktionieren der untersten Regierungsglieder sowie die Solidarität der Dorfgemeinschaften ausgeübt, was in Kapitel 7 näher betrachtet wird.

3.4 Anmerkungen

Die Fiskalreform 1994 ist als ein großer Schritt der Wirtschaftsreform Chinas anzuerkennen, wodurch der grundlegenden Rahmen eines modernen Fiskalsystems gesetzt wurde. Jedoch war sie streng genommen ein Kompromissergebnis, das sich durch die damaligen Wirtschafts- und Politikbedingungen ergab. Die neuen Regelungen verliehen der Zentralebene solide Finanzkraft, die zum Funktionieren des Staates und für den Ausgleich der regionalen Disparitäten sowie die Realisierung der nationalen öffentlichen Projekte gebraucht werden kann. Die relativ klare Definition der Einnahmenezuteilung zwischen der Zentral- und Provinzebene setzten nicht nur einen starken Anreiz für die Provinzregierungen ihre Steuereinnahmen zu erhöhen, sondern ermöglichten auch eine relativ transparente Haushaltsplanung und Anwendung der Budgetmittel. Das neue Steuersystem, das überwiegend aus gebräuchlichen Steuerarten bestand und geringere Komplexität aufwies, entsprach den Forderungen der sich rasant

entwickelnden Marktwirtschaft, indem es die Hindernisse eines einheitlichen Marktes abbaute und die unterschiedliche Behandlung verschiedener Branchen verringert. Um die Durchsetzung der Reformmaßnahmen zu erleichtern, wurde dabei die notwendige Änderung in zwei wichtigen Bereichen – Aufgabenzuordnung und Einnahmenezuteilung unter der Provinzebene – unterlassen. Aufgrund der mangelhaften steuerlichen Infrastrukturen wurde der individuellen Einkommenssteuer damals nur eine eher nebensächliche Rolle im Steuersystem zugeordnet, was heutzutage die Realisierung des Distributionszwecks noch verhindert. Außerdem ließ die Zentralregierung den subnationalen Ebenen mehrere Möglichkeiten der außerbudgetären Aktivitäten zu, damit sie gewisse Flexibilität bezüglich ihrer Finanzkraft behielt. Durch die nachfolgenden Steuer- und Gebührenreformen wird zwar die Gebühr- und Beitragsaufhebung immer transparenter und gesetzmäßiger. Aber die subnationalen Ebenen verfügen bis heute über eine reichhaltige Quelle der außerbudgetären Mittel, nämlich Veräußerung des Bodennutzungsrechts, womit sie den eigenen Finanzbedarf decken und die regionale Wirtschaftsentwicklung fördern können. Dies hat in den letzten Jahren schwerwiegende fiskalische und volkswirtschaftliche Nebenwirkungen hervorgerufen, die in Unterkapitel 4.3 detailliert analysiert werden. Wir werden auch sehen, dass die grundsätzlichen Reformen in einigen bedeutenden Bereichen trotz zahlreicher Verbesserungen eindringlich zu sein scheinen.

4 „Fiskalföderalismus“ des chinesischen Typs

4.1 Theorie und Praxis

4.1.1 Theorien des Fiskalföderalismus

Als ein Teilgebiet der Finanzwissenschaft bietet die Theorie des Fiskalföderalismus die Begründung und Richtlinien für die fiskalische Dezentralisierung aus ökonomischer Sicht. Dabei versucht sie, eine optimale Kompetenzzuteilung zwischen Regierungsebenen festzustellen.

Bereits in den 1950ern argumentierte Tiebout (1956), dass das optimale Angebot der öffentlichen Güter auf den Lokalebenen durch Konkurrenz der Regierungsglieder realisiert werden könne, wobei er die freie Ein- und Auswanderung der Bewohner voraussetzt. Nämlich müsse eine Lokalregierung, welche ihr Budget zu maximieren versucht, bestmögliche öffentliche Leistung anbieten und möglichst niedrige Steuersätze setzen, um Einwohner anzulocken, was zu einer effizienten Allokation führen solle. Dafür sei aber die fiskalische Autonomie der Gebietskörperschaften unabdingbar.

Tabelle 4-1: Ideale Steuerzuweisung nach Regierungsebenen

oberstes Niveau	mittleres Niveau	lokales Niveau
1. Progressive Einkommensteuer	1. Einwohnersteuer	1. Grundvermögensteuer
2. Erbschaftsteuern	2. Steuern auf die Erträge „fremder“ Faktoren, soweit sie in der Mitgliedsgemeinschaft anfallen	2. Abgaben auf die Lohnsumme (i. S. v. Sozialversicherungsbeiträgen, o. ä.)
3. Steuern auf die natürlichen Ressourcen	3. Einzelhandelsteuer, Produktsteuer (nach dem Ursprungslandprinzip auferlegt) als Entgelt für empfangene Nutzen	3. Gebühren

Quelle: Musgrave et al. (1992, S. 37).

Musgrave et al. (1992, S. 19ff.) unterscheiden drei Funktionen der öffentlichen Finanzen: Allokationsfunktion, Distributionsfunktion und Stabilisierungsfunktion. Er stellt fest, dass die letzten zwei Funktionen in der Regel nur durch die Zentralebene effizient erfüllt werden

könnten. Für die Allokationsfunktion seien zwei Arten der öffentlichen Güter zu trennen: Die Zentralebene solle für die Bereitstellung der nationalen Güter sorgen; Die Entscheidung über das Angebotsniveau und -struktur der öffentlichen Güter, deren Nutzen räumlich begrenzt sind, sei von Regierungsgliedern auf den mittleren und unteren Ebenen zu treffen. Er gibt auch eine ideale Steuerzuordnung auf verschiedenen Regierungsgliedern, wobei den Lokalebenen lediglich immobile Steuerbemessungsgrundlagen und Gebühren zukommen (siehe Tabelle 4-1).

Das klassische Grundmodell, das die relevanten Probleme der fiskalischen Dezentralisierung systematisch behandelt, wurde von Oates (1993) entwickelt. Anhand der neoklassischen Werkzeuge vergleicht Oates die Vor- und Nachteile der Zentralisierung beziehungsweise Dezentralisierung in reiner Form. Er kommt zu dem Ergebnis, dass keines der beiden Regime im Normalfall - also bei divergierenden regionalen Präferenzen und der Existenz der externen Effekte - die öffentlichen Güter effizient bereitstellen könne, sodass die optimale Organisationsform zwangsläufig ein föderalistisches sei. Ferner hänge das optimale Niveau der Dezentralisierung von dem Grad der Präferenzheterogenitäten, dem Ausmaß der Spillover-Effekte, dem Aufwand der kollektiven Entscheidung und der Höhe der Andrangskosten ab. Die Notwendigkeit der Finanztransfers zwischen Regierungsebenen wird dadurch begründet, dass sie zur Bewältigung der externen Effekte und Erfüllung des Umverteilungszwecks dienen könnten, wobei die allgemeine Finanzzuweisung zum Ausgleich der regionalen Finanzkraftunterschiede geeignet sei und die zweckgebundene Finanzzuweisung (mit oder ohne Eigenleistung) ein minimales Angebotsniveau mancher essentieller öffentlichen Güter (zum Beispiel Bildung und Autobahn) unabhängig von Ort gewährleisten könne. Was das lokale Steuersystem betrifft, befürwortet Oates unter der Mobilität der Güter und Einwohner die Lindahl-Steuer (beispielsweise eine Kopfsteuer nach dem Angebotsniveau der lokalen öffentlichen Leistungen). Nach ihm könnten andere Steuerarten - wie auf Gütern, Einkommen und Grundvermögen - eine Verzerrung des Preismechanismus verursachen, sodass es zu ineffizienten Ergebnissen führe. Aufgrund seines hohen Abstraktionsniveaus gibt das Oates-Modell lediglich Begründungen und allgemeine theoretische Prinzipien zum Fiskalföderalismus, ohne die Konstruktion eines konkreten föderalen Systems zu berühren. Zudem bietet es auch keine explizite Erklärung für die verbreitete Verwendung der Nicht-Lindahl-Steuern (besonders Vermögensteuer und lokale Einkommenssteuer) auf den Lokalebenen in der Praxis, obwohl sie nach man-

chen theoretischen Modellen zusätzlichen Wohlfahrtverlust hervorrufen.

Der marktbewahrende Fiskalföderalismus (zum Beispiel Qian 2003; Jin et al, 2005) – die Theorie des Fiskalföderalismus der zweiten Generation - fokussiert vielmehr den Anreizmechanismus und die Markt-Staat-Beziehung unter der Dezentralisierung, wobei die Marktwirtschaft zu bewahren und fördern sei, sodass der Nutzen aller Parteien durch den Marktmechanismus maximiert würde. Qian (2003, zitiert nach Ma 2005) zeigt die fünf Merkmale des marktbewahrenden Fiskalföderalismus auf: 1. Es existiere ein mehrstufiges Regierungssystem; 2. Die Machtbefugnis würde zwischen der zentralen und den subnationalen Ebenen klar begrenzt, sodass keine Regierungsebene die Monopolstellung für die Gesetzgebung besitze und jede Ebene die diesbezügliche Autonomie innerhalb ihres Handlungsraums genieße; 3. Die Macht der Zentralregierung würde durch die in der Verfassung festgesetzte Autonomie der Gebietskörperschaften beschränkt, sodass die Kompetenzzuteilung zwischen der zentralen und den subnationalen Ebenen eine Stabilität aufweist; 4. Die Gebietskörperschaften seien für die Wirtschaftsentwicklung im eigenen Verwaltungsgebiet zuständig, während alle Güter und Wirtschaftsfaktoren innerhalb eines einheitlichen Marktes des Landes frei fließen könnten; 5. Allen Regierungsgliedern steht die Hart-Budget-Restriktion gegenüber. Laut den Theoretikern des marktbewahrenden Fiskalföderalismus solle die optimale Lösung sowohl für den öffentlichen als auch für den Privatsektor durch Konkurrenz der Gebietskörperschaften erreicht werden. Im Allgemeinen fordern sie eine kleine Zentralregierung und hohe Autonomie der subnationalen Regierungsglieder, wobei das Volumen der Finanzausweisungen reduziert werden müsse, da sie die Budgetdisziplin auf den subnationalen Ebenen verschlechtern könnten. Diese Theoretiker sind auch der Auffassung, dass der Umfang des Staates dadurch minimiert werden könne (Ma 2005, S. 34; Jin et al. 2005).

Koppel und Lichtblau (2007, siehe Tabelle 4-2) bieten eine Zusammenfassung der wesentlichen Empfehlungen der Theorien des Fiskalföderalismus zur föderalen Kompetenzverteilung, wobei mehrere Einflussfaktoren - die Externalitäten, Informationsprobleme, Umverteilung beziehungsweise Prinzipal-Agent-Probleme - berücksichtigt werden. Jedoch geben sie zu, dass es dabei um eine sehr umstrittene Frage geht, wie die optimale Zuweisung der Finanzierungskompetenz aussieht. Weiterhin identifizieren sie vier idealtypische föderale Modelle (fiskalische Autonomie, vertikaler Steuerverbund, ausgleichsorientierte Einnahmenverteilung und fiskalische Unitarismus), während sie ihre Vor- und Nachteile aufzeichnen.

Tabelle 4-2: Föderale Kompetenzverteilung nach Art der öffentlich bereitgestellten Leistung

Art der Leistung	Regelungskompetenz	Durchführungs-kompetenz	Finanzierungs-kompetenz
Rein öffentliche Güter	Zentral	Ohne Prinzipal-Agent-Problem: beliebig	Zentral
und/oder Umverteilung	Zentral	Mit Prinzipal-Agent-Problem: dezentral	Dezentral
Lokal öffentliches Gut mit Spillover-Effekt	Dezentral	Dezentral	Mischfinanzierung
Lokal öffentliches Gut	Dezentral	Dezentral	Dezentral

Hell unterlegt: Prinzip der Veranlassungskonnexität;
Dunkel unterlegt: Prinzip der Ausführungskonnexität.

Quelle: Koppel und Lichtblau (2007, S. 28).

Zusammengefasst teilen die Theorien des Fiskalföderalismus einige wichtige Folgerungen: 1. Die Zentralregierung könne üblicherweise die Bereitstellung der öffentlichen Güter mit hoher Externalität und die Umverteilungsprogramme effizient verwirklichen; 2. Im Vergleich dazu besaßen die Lokalregierungen meist Informations- und Durchführungsvorteile zur Umsetzung der Präferenzen ihrer Einwohner; 3. Dazu sei aber eine klare Kompetenzzuteilung nach Regierungsebenen unabdingbar; 4. Die politische und finanzielle Autonomie der Gebietskörperschaften stelle dabei die notwendigen Bedingungen der effizienten Dezentralisierung dar; 5. Um die Bereitstellung der öffentlichen Leistungen zu finanzieren, müsse ein autonomes Lokalsteuersystem gebildet werden, während ein Finanzausgleichssystem als Ergänzung des ersteren fungieren solle, wobei verschiedene Finanzausgleichssysteme zweckmäßig einzusetzen seien.

Allerdings sind solche Empfehlungen nicht bedingungslos. Nach Bahl (2011) habe die föderale Dezentralisierung erst Erfolg, sofern folgende Voraussetzungen erfüllt würden: Die Wahl der lokalen Regierungsführung durch Einwohner, politische und budgetäre Autonomie auf Lokalebene, Verantwortlichkeit der subnationalen Regierungen für ihr Parlament, lokale Steuermacht beziehungsweise fiskalische Transparenz. Außerdem wird Kritik daran geäußert, dass die Theorien des Fiskalföderalismus im Großen und Ganzen von einem demokratischen Föderalsystem des amerikanischen Typs ausgehe, deren Anwendung unter andersartiger Politikordnung (wie die EU) problematisch sein könne (Vaneeckloo 2006).

Die Schwierigkeit der Anwendung der genannten Theorien liegt vornehmlich in drei Punkten:

1. Werden ihre Annahmen nicht erfüllt, was nicht selten in der Realität der Fall ist, liefern

diese Theorien dazu keine explizite Lösung; 2. Der Grund dafür, warum in der Praxis verschiedene Varianten des fiskalischen Föderalsystems existieren, wird theoretisch nicht hinreichend erklärt (siehe nächsten Abschnitt); 3. Typischerweise verweisen die theoretischen Modelle auf eine ideale Lösung oder mehrere abstrakte Prinzipien, welche für die konkrete föderale Staatsorganisation dürftig sein könnten.

4.1.2 Internationale Praxis

Wenden wir uns der Praxis zu, machen wir uns darauf aufmerksam, dass die konkrete Organisation des Föderalsystems in verschiedenen Ländern sehr differenziert ausfällt. Hinsichtlich des Dezentalisierungsrads, der Einnahmenezuteilung nach Regierungsebenen, des Finanzausgleichsystems und der Aufgabenzuordnung weist die Realität eine Riesenvielfalt auf. Es besteht offensichtlich ein großer Abstand zwischen den theoretischen Empfehlungen und der Praxis, was dadurch begründet werden könnte, dass man bei der theoretischen Modellbildung manche relevanten Informationen der Realität - Politik, Sozialwerte, Tradition, Kultur, Geographie etc. - ignorieren muss, die die Entscheidungsmacher nicht bei Seite lassen können (Badriotti et al. 2006; Bird et al. 2007). Nach ihrer Auswertung einer Reihe von empirischen Arbeiten stellen Breuss und Eller (2004) fest, dass die Organisation eines konkreten fiskalischen Föderalsystems meist nicht auf normativen Prinzipien beruht, sondern fallspezifisch ist. Badriotti et al. (2006) identifizieren mehrere Idealtypen des Föderalsystems in der EU und argumentieren, dass die politische Struktur des Landes einen nicht vernachlässigbaren Einfluss auf die Organisation seines Föderalsystems ausübt.

Im Gegensatz zu den Schlussfolgerungen einer Fülle theoretischer Arbeiten ist ein allgemeiner Trend der zunehmenden Dezentralisierung der Steuereinnahmen in den OECD-Staaten nicht erkennbar, wobei die Zentralebene meist eine entscheidende Rolle in den öffentlichen Finanzen spielt; Im Jahr 2000 wiesen 12 von 19 ausgewählten OECD-Ländern einen Steuereinnahmenanteil der Zentralebene von über 50% auf, während dieselbe Kennzahl nur in drei Ländern unter 40% lag (Messere et al. 2003, S. 247-248); Hohe steuerliche Autonomie auf den Lokalebene existiert lediglich in einzelnen OECD-Staaten (wie in Kanada und den USA), während viele Länder statt der Lokalsteuern ein Steuerertragteilungssystem praktizieren (ibid. S.65; Anderson und Scheller 2012, S. 42ff.); In den meisten Industrieländern - egal

ob Föderal- oder Einheitsstaat - machen die Steuereinnahmen den größten Teil der verfügbaren Finanzressourcen bei den subnationalen Regierungen aus, während die Finanzaufweisungen den zweiten Platz belegen; Die Bedeutung der Nichtsteuereinnahmen ist dabei im Normalfall recht gering (Messere et al. 2003, S. 55).

Was das Finanzaufweisungssystem betrifft, haben verschiedene Länder einen sehr unterschiedlichen Stil hinsichtlich seiner Ausgestaltung und Bedeutung für die Finanzierung der Gebietskörperschaften (Anderson und Scheller 2012, S. 98-102). Beispielsweise fließen die Finanztransfers in den USA nur vertikal, wobei etwa 80% dieser Transfers zweckgebundenen sind; Hingegen enthält das deutsche System zugleich einen vertikalen und einen horizontalen Ausgleichsmechanismus, wodurch die Finanzkraft der Gebietskörperschaften entsprechend ihres Finanzbedarfs in hohem Maße angeglichen wird; In Kanada richten sich 70% der Finanzaufweisungen an Bildung, Gesundheit und Sozialleistungen, während 30% von diesen zum allgemeinen Ausgleich der Finanzkraftunterschiede dienen; Allerdings haben die allgemeinen Aufweisungen in Australien die dominierende Stelle (Gao und Zhu 2005). Was die meisten Entwicklungs- und Industrieländer gemeinsam haben, ist dass ihr Fiskalsystem normalerweise einen regelgebundenen Mechanismus enthält, der die Finanzkraftunterschiede der Gebietskörperschaften zu einem gewissen Grad ausgleicht. Verschiedene Finanzaufweisungsarten werden üblicherweise zweckmäßig verwendet, wobei die zweckgebundenen Finanztransfers in der Regel nur in einigen relevanten Bereichen (wie Gesundheit und Bildung) eingreifen (Zhao 2010; Shah 2005).

Ebenso vielfältig ist die Zuteilung der Finanzierungskompetenz. Obwohl die Lokalregierungen üblicherweise für die Bereitstellung und Finanzierung vieler lokaler Leistungen zuständig sind, weisen verschiedene Staaten dafür sehr unterschiedliche Regelungen auf (Badriotti et al. 2006). Diese Vielfalt äußert sich schon deutlich im Bereich der Schulbildung: In Deutschland, Australien und Indien trägt vorwiegend das Land oder die Provinz die Ausgabe für Schulbildung; In den USA wird diese von der Mittel- und Unterebene zusammen finanziert; Dafür haben aber alle Regierungsebenen von Brasilien Verantwortung; In Indonesien trägt die Zentralregierung den Hauptteil solcher Ausgabe (Li 2008, S. 12-13).

4.1.3 Anmerkungen

Die Heterogenität der konkreten Gestaltung des Föderalsystems indiziert, dass es kein einziges ideales Fiskalföderalmodell gibt und dass die theoretischen Ansätze des Föderalismus bisher die komplexe Realität nur beschränkt erklären können. Die internationalen Erfahrungen weisen darauf hin, dass man zur Organisation eines solchen mehrere grundlegende Probleme lösen muss, vornehmlich die Festlegung des autonomen Grades der Staatsteileinheiten, die Kompetenzzuordnung und die Konstruktion eines adäquaten Finanzausgleichsystems. Jedoch stellt ein reales Föderalsystem vielmehr eine spezifische Lösung dar, die stark von den historischen und soziokulturellen Bedingungen eines Landes geprägt sind, womit dieses Land seine eigene fiskal-, wirtschafts- und sozialpolitischen Herausforderungen bewältigt (Anderson und Scheller 2012, S. 181-182).

Mithilfe der theoretischen Einsichten, praktischen Erfahrungen sowie methodologischen Überlegungen vom Kapitel 1 wird die Forschungsstrategie dieses Kapitels folgendermaßen festgelegt: Die fiskalföderalen Beziehungen in China werden unter dem Aspekt der Einnahmen- und Ausgabenzuteilung zwischen Regierungsebenen sowie der Vergabe der Finanzzuweisungen, welche zugleich theoretisch und praktisch relevant sind, behandelt; Das Problem der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen erhellt sich durch die Analyse der Staatsbilanz und der öffentlichen Schuldenkumulation; Um die finanzielle Lage der chinesischen Lokalregierungen nahezubringen, gibt das Unterkapitel 4.5 einen Überblick über die öffentlichen Finanzen des Kreises, der eine bedeutende Staatsteileinheit in China darstellt; Obwohl Finanzwissenschaftler oft vornehmlich die organisatorischen Merkmale des Fiskalföderalsystems – vergleichend mit einem Idealbild - fokussieren, sucht die vorliegende Studie vielmehr in den konkreten Wirkungen der bestehenden Institutionen ihre Mängel zu identifizieren; Die Evaluierung des chinesischen Fiskalsystems erfolgt nämlich dadurch, dass ihre Auswirkungen vielseitig geprüft werden, wobei die entwicklungspolitische und politische Dimension im Kontext Chinas besonders zu berücksichtigen sind; Als Bewertungskriterien greift die Untersuchung oftmals auf einige gängige finanzwissenschaftliche Prinzipien zurück, nämlich Umverteilungs-,⁸ Wirtschaftlichkeits-, Zweckmäßigkeits-⁹ und Nachhaltigkeitsprinzip.

⁸ Dabei geht es vor allem um die horizontale Umverteilung der Finanzressourcen.

⁹ D. h. es wird geprüft, ob eine finanzielle Institution oder die Fiskalpolitik die vorgegebenen Ziele erfüllen kann.

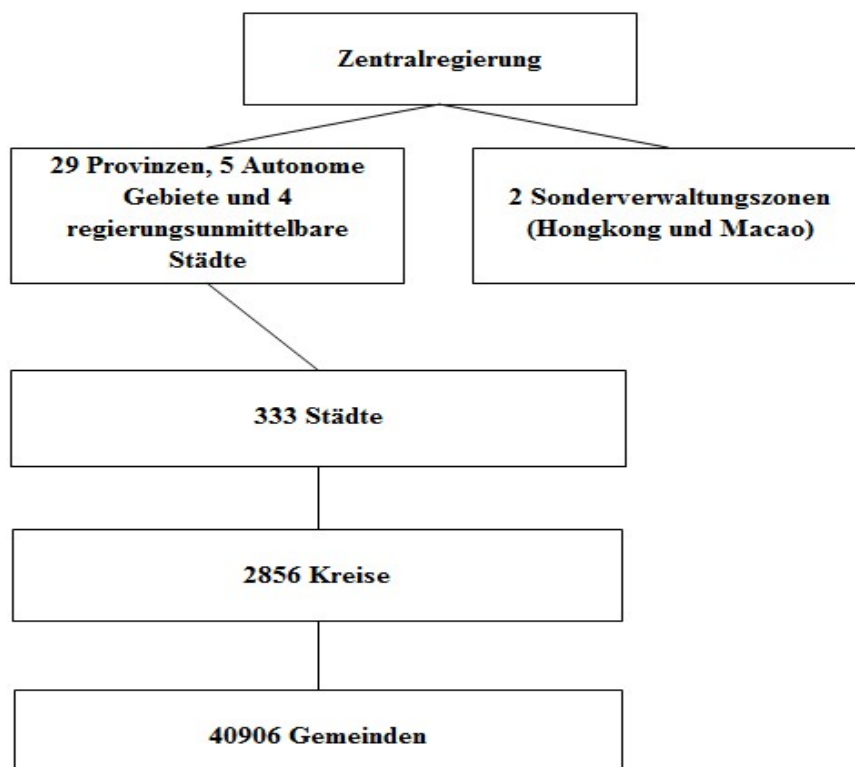
4.2 Finanzausgleich in China

4.2.1 Staatsaufbau von China

Die Volksrepublik China ist ein Einheitsstaat mit einem hierarchischen Aufbau, das durch eine regierende Partei und fehlende Gewaltteilung charakterisiert ist. Unter der Zentralregierung gibt es 38 Regierungseinheiten (außerdem zwei Sonderverwaltungszone, Hongkong und Macao), die der Provinzebene zugehören, wobei man die Provinzen oder autonomen Gebiete nicht mit Gliedstaaten und regierungsunmittelbare Städte nicht mit Staatstädten gleichsetzen kann, da sie verfassungsrechtlich der Zentralebene direkt untergeordnet sind. Die vier regierungsunmittelbaren Städte haben den gleichen Rang wie die Provinzen und autonomen Gebiete. Offiziell hat die Zentralregierung die absolute Verfügungsgewalt über die Regierungsglieder der Provinzebene, welche dazu verpflichtet sind, die Politik und Anweisungen des Zentralen in ihrem Verwaltungsgebiet durchzusetzen. Die Partei- und Regierungsführungen auf jeder Ebene sind in der Regel von dem direkt übergeordneten Regierungsglied bestellt. Allerdings besitzt die Provinzebene in der Realität gegenüber der Zentralregierung starke politische und wirtschaftspolitische Macht innerhalb ihres Verwaltungsgebiets. Jede Provinz, autonomes Gebiet oder regierungsunmittelbare Stadt besteht aus mehreren Städten (oder Stadtbezirke für eine regierungsunmittelbare Stadt), die normalerweise wiederum mehrere Stadtbezirke und Kreise („shixiaqu“ und „xian“ oder „xianshi“) verwalten. Auf der niedrigsten Ebene des Staates sind städtische und ländliche Gemeinden („jiedao“ und „xiang“), wobei eine Gemeinde mit einer größeren Bevölkerungsanzahl und einem gewissen Urbanisierungsgrad zur „Großgemeinde“ umgewandelt werden kann, obwohl eine Großgemeinde immer noch zur Gemeindeebene gehört und sich administrativ kaum von einer Gemeinde unterscheidet. Einer ländlichen Gemeinde unterstehen noch mehrere administrative Dörfer, welche nicht als offizielle Regierungseinheit gelten. Trotzdem haben sie auch eigene Verwaltungsorganisationen in Form des Dorfparteilieds und des Dorfgemeinschaftsausschusses, die in der Praxis wichtige Funktionen erfüllen (siehe Kapitel 7). Derart existiert in China ein recht komplexes Regierungssystem mit fünf Ebenen: Zentralregierung, Regierungsglieder der Provinzebene, Städte, Kreise und Gemeinden. Üblicherweise leben in dem Verwaltungsgebiet einer Stadt eine bis mehrere Millionen Menschen, während ein Kreis und eine Gemeinde von hunderttausenden beziehungsweise zehntausenden Bürgern bewohnt sind, wobei erhebliche Regionalunterschiede vorliegen.

Eine Gewaltenteilung gibt es in China bisher nicht, während die Wahl durch Bürger lediglich auf der Dorfebene existiert, welche schon seit über zehn Jahren durchgeführt wird. Verfassungsrechtlich gilt der Volkskongress jeder Ebene als Parlament, das für den Beschluss der Gesetze und die Abstimmung des Haushaltsplans sowie die Überwachung der Regierung zuständig ist. Allerdings konzentriert sich unter dem Einparteiensystem die politische Macht auf die Parteikomitees jeder Ebene, in der die Parteieliten größtenteils die Volksvertretung innehaben, sodass der Volkskongress bislang ihre von der Verfassung verliehenen Funktionen nicht erfüllen kann.

Schaubild 4-1: Vertikaler Staatsaufbau in China



Quelle: NBSC (2014); Li (2008, S. 5).

Nach der angewendeten Terminologie dieser Arbeit sind außer der Zentralebene alle Regierungsglieder „subnationale Regierungen“ genannt. Dabei versteht man unter „Lokalregierungen oder Lokalebenen“ alle Regierungsglieder unter der Provinzebene. Diese Staatsglieder lassen sich nicht wie gewöhnt als „Gebietskörperschaften“ bezeichnen, da sie in der Verfassung lediglich als administrative Einheit gelten und ihre Aufgaben- beziehungsweise Finan-

zierungskompetenz dabei nicht eindeutig zugeordnet sind (Xiong 2011). Theoretisch besitzen sie auch kein Verschuldungsrecht. In Ausnahmefällen können sie in einem bestimmten Umfang durch die Zentralregierung Schuldscheine emittieren. Allerdings haben sie in der Praxis mehrere Möglichkeiten, solche Beschränkungen zu umgehen (siehe Unterkapitel 4.3). Trotzdem existiert in China, einem nicht-demokratischen Einheitsstaat, tatsächlich eine Art des „Fiskalföderalismus“, indem den Staatsgliedern gewisse finanzielle Autonomie zugeordnet und eine Reihe der wichtigen Staatsaufgaben von den subnationalen Ebenen erfüllt wird.

4.2.2 Verteilung der Fiskaleinnahmen und -ausgaben auf Regierungsebenen

In Hinsicht auf die Steuerkraft des Staates ist die Fiskalreform 1994 sehr erfolgreich. Die Budgeteinnahmen Chinas haben sich nominell von 512,7 Mrd. RMB 1994 auf 12,9 Billionen RMB 2013 gesteigert, während die Staatseinnahmenquote von 12,9% auf 22,7% zunahm. Dadurch ist die öffentliche Finanzkraft erheblich gestärkt worden.

Das chinesische Fiskalsystem weist bisher eine eigenartige Struktur bezüglich der Verteilung der Budgeteinnahmen und -ausgaben auf verschiedenen Regierungsebenen auf: 2012 betrug der Anteil der subnationalen Ebenen an den Budgeteinnahmen 52,1%, während 85,1% aller Budgetausgaben bei ihnen erfolgten. Die Finanzlücke der subnationalen Instanzen wird vorwiegend von den Finanztransfers der Zentralebene gedeckt, deren Volumen in demselben Jahr 42,4% ihrer Budgetausgaben erreichte (siehe Tabelle 4-3). Im Vergleich zu den großen Entwicklungs- und Industrieländern ist der Ausgabeumfang der chinesischen Zentralregierung anteilig sehr gering. Seit 1994 weist dieser Anteil sogar einen sinkenden Trend auf. Jedoch bedeutet dies nicht schlicht eine hochgradige fiskalische Dezentralisierung, weil sie mit der zentralisierten politischen Macht kombiniert ist, wobei die Fiskalpolitik der subnationalen Regierungen statt von ihren Bewohnern von der Zentralebene stark beeinflusst wird (L. Zhou 2007, siehe auch Abschnitt 4.2.3 und 4.5.4). Diese Besonderheit, die auf die Struktur des Politik- und Regierungssystems zurückgeführt werden kann, ist für einige grundlegende Probleme des chinesischen Fiskalsystems verantwortlich, was in den folgenden Abschnitten noch behandelt wird.

Tabelle 4-3: Budgeteinnahmen und -ausgaben der zentralen und den subnationalen Ebenen von China (2012, in 100 Mio. RMB)

	Einnahmen	Finanzzuweisungen	Ausgaben
Zentralebene	56133	-45383	18765
Subnationale Ebenen	61077	45383	106947
Summe	117210	-	125712

Quelle: MOF (2014).

Unter der Provinzebene besitzt eine Provinzregierung Chinas im Prinzip die dominierende Stellung bei der Zuteilung der verfügbaren Finanzmittel sowie der Bestimmung der Aufgabenkompetenz, ausgenommen der Geldtransfers der Zentralebene direkt an die Kreise, Gemeinden und Individuellen. Somit setzen die Provinzregierungen sehr unterschiedliche Regeln zur Verteilung des Aufkommens, insbesondere der Steuereinnahmen. Dabei lassen sich vorwiegend drei Formen identifizieren: Einkommenszuordnung nach Steuerarten und anteilige Zuteilung der Steuererträge. 28 Regionen der Provinzebene nehmen die erste Form auf, während 3 Provinzen - Jiangsu, Zhejiang und Fujian - die letzte anwenden, wobei noch etliche Variationen für jede Form existieren (Xie 2009, S. 100).

Als Folge weist die Ausgaben- und Einnahmenezuteilung zwischen den subnationalen Ebenen in verschiedenen Regionen eine riesige Vielfalt auf (siehe Tabelle 4-4). Weil die zwei regierungsunmittelbaren Städten (wie Beijing und Shanghai), die gleiche Stellung der Provinz haben, ein relativ kleines Verwaltungsgebiet besitzen, konzentriert sich ihre Ausgaben- und Einnahmenkompetenz eher auf die Provinz- und Stadtebene.¹⁰ In der östlichen Provinz Zhejiang, wo sich viele wirtschaftlich sehr lebendige Kreise und Gemeinden befinden, haben die Kreis- und Gemeindeebene einen sehr hohen Anteil (ca. 70%) an den Budgetausgaben und -einnahmen. In einigen anderen Provinzen - Shandong, Shanxi, Liaoning und Anhui – weist die diesbezügliche Kompetenzverteilung eine große Heterogenität auf, da die Provinzregierungen dafür sehr unterschiedliche Regeln festsetzen (OECD 2006a, S. 111-112). Noch zu berücksichtigen ist, dass die Provinzebene in den meisten Fällen ein hohes Gewicht besitzt, zum Teil weil die Sozialfonds größtenteils von der Provinzregierung verwaltet werden.

¹⁰ Dabei hat die Stadtregierung den Rang einer Provinz, während ihre Stadtbezirke und Kreise zu der Stadtebene gehören.

Tabelle 4-4: Verteilung der Fiskalausgaben und –einnahmen (mit Sozialbeiträgen) auf den subnationalen Ebenen in ausgewählten Regionen (2002)

	Anteil an gesamten Fiskaleinnahmen dieser Provinz /Stadt			Anteil an gesamten Fiskalausgaben dieser Provinz /Stadt		
	Provinz-ebene	Stadtebene	Kreis u. Groß- gemeinde	Provinz-ebene	Stadtebene	Kreis u. Groß- gemeinde
Beijing	72%	27%	1%	67%	30%	3%
Shanghai	73%	26%	1%	61%	38%	1%
Shanxi	66%	16%	18%	50%	16%	34%
Zhejiang	47%	17%	36%	39%	20%	41%
Liaoning	58%	22%	20%	47%	29%	24%
Anhui	39%	30%	31%	45%	22%	33%

Bemerkung: Die Fiskaleinnahmen und –ausgaben umfassen hier die budgetären und außerbudgetären Finanzmittel sowie die Sozialfonds.

Quelle: OECD (2006a, S. 111).

Seit Anfang der 2000er hat die Verteilung der Budgetmittel zwischen den Regierungsebenen eine beachtliche Strukturänderung erfahren (Tabelle 4-5). 2003 konzentrierten sich 54,6% der Budgeteinnahmen auf die Zentralregierung, während ihr Anteil an den gesamten Budgetausgaben bei 30,1% lag, da sie Finanztransfers in großem Umfang an die subnationalen Ebenen vergab. Bis 2009 hat sich der Anteil der Zentralregierung an Budgeteinnahmen nur leicht verringert, wobei sich das Volumen der Finanztransfers anteilig schnell vergrößerte, sodass die Ausgaben der Zentralebene nur 20% der gesamten Budgetausgaben ausmachten. Jedoch blieb das Gewicht der Provinz- und Stadtebene auf der Einnahmen- beziehungsweise Ausgabenseite fast unverändert. Zugleich gewann die Kreisebene eine zunehmende Bedeutung in den öffentlichen Finanzen. Ihr Beitrag zu Budgeteinnahmen nahm von 11,5% auf 15,7% zu, während ihr Anteil an Budgetausgaben von 23,5% auf 35,2% expandierte. Dabei bestätigt sich ein Verzug der Kreisebene in der Fiskalpolitik, was aus der ernsthaften Finanznot der Kreise nach der Reform von 1994 resultierte (Li 2008, S. 138ff.). Was die Gemeinden betrifft, ist ihr Gewicht auf der Einnahmen- sowie Ausgabenseite leicht gesunken. Berücksichtigt man den starken Rückgang der außerbudgetären Mittel wegen der ländlichen Gebühr- und Steuerreform, weisen sie eine geschwächte Stellung auf, deren Folgen im Kapitel 7 noch diskutiert werden. Zu bemerken ist, dass die Budgeteinnahmen in diesem Zeitraum fast verdreifacht wurden, wodurch das absolute Aufkommen jeder Ebene drastisch anstieg. Zusammenfassend

ist ein erhöhter Dezentalisierungsgrad auf der Ausgabenseite beobachtbar, wobei 2009 61,7% der Budgetausgaben auf Lokalebenen (Stadt, Kreis und Gemeinde) erfolgten. Wir werden sehen, dass dieses einerseits die Finanzlage der subnationalen Ebenen verbesserte, andererseits durch das mangelhafte Finanzzuweisungssystem und den Anreizmechanismus in der Regierung finanzielle Fehlallokation und Instabilität hervorrief.

Tabelle 4-5: Geänderte Verteilung der Budgetausgaben und –einnahmen auf Regierungsebenen

	Anteil an gesamten Budgeteinnahmen (ohne Zuweisungen)				
	Zentralebene	Provinzebene	Stadtebene	Kreisebene	Gemeinden
2003	54,6%	11,4%	16,5%	11,5%	6,0%
2009	52,4%	11,2%	15,6%	15,7%	5,1%
	Anteil an gesamten Budgetausgaben				
	Zentralebene	Provinzebene	Stadtebene	Kreisebene	Gemeinden
2003	30,1%	18,5%	21,6%	23,5%	6,4%
2009	20,0%	18,3%	21,6%	35,2%	4,9%

Quelle: NBSC (2014); Schatzamt und Budgetierungsamt des Finanzministeriums der Volksrepublik China (2005); Schatzamt des Finanzministeriums der Volksrepublik China (2011); Eigene Berechnung.

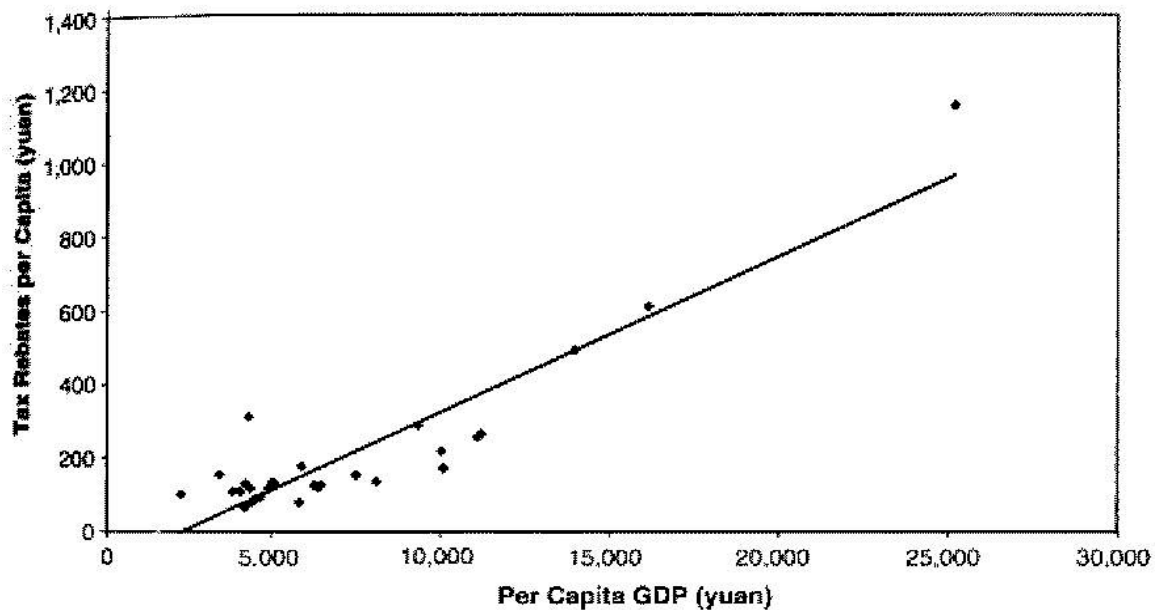
4.2.3 Finanzzuweisungssystem

Das Finanzzuweisungssystem Chinas, welches das Steuerertragteilungssystem ergänzt, war bei seiner Gründung 1994 sehr mangelhaft, weil es vielmehr das bestehende Interesse der Verwaltungsglieder auf der Provinzebene bewahrte und kaum zum Ausgleich der Regionalunterschiede diente. Das Volumen der Finanzzuweisungen belief sich 1994 auf 50,9% der gesamten Fiskaleinnahmen der subnationalen Ebenen,¹¹ während die Ungleichheit bewahrenden Steuerrabatte ihren Hauptteil ausmachten (75,5%). Nach der Reform von 1994 haben sich die Regionalunterschiede in Bezug auf Fiskaleinnahmen und –ausgaben einmal sogar vergrößert, da die Regelungen des damaligen Finanzzuweisungssystems die reichen Regionen bevorteilten (Wong und Bird 2008). Schaubild 4-2 zeigt, dass die erhaltenen Steuerrabatte einer Pro-

¹¹ Hierbei umfassen die „gesamten Fiskaleinnahmen“ die Budgeteinnahmen und alle erhaltenen Finanzzuweisungen der subnationalen Ebenen, wobei die außerbudgetären Mittel ausgeschlossen sind.

vinzregierung 1998 mit ihrem pro Kopf-BIP eine hohe positive Korrelation aufwiesen.

Schaubild 4-2: Verteilung der Steuerrabatte auf Provinzen (1998)



Quelle: Wong und Bird (2008).

Allerdings wurde dieses durch die graduelle Reformstrategie der chinesischen Regierung weithin bewältigt: Mit dem Zuwachs des Steueraufkommens tendiert die Bedeutung der Steuerrabatte dazu zu sinken, da ihre Höhe zum großen Teil von den Steuereinnahmen der jeweiligen Provinzen 1993 abhängt, was im Verhältnis zum dem zunehmenden Steueraufkommens immer kleiner wird. Andererseits verringert sich auch ihr Anteil an den Finanzaufweisungen wegen der Einführung von neuen Zuweisungsarten, was durch die neuen Verteilungsregeln der Einkommenssteuer und Körperschaftsteuer 2002 ermöglicht wurde. Von 1994 bis 2004 hat der Anteil der Steuerrabatte an den Fiskaleinnahmen der subnationalen Regierungen von 75,5% auf 42,1% stark abgenommen, sodass die Steuerrabatte 2004 nur noch 19,7% der Fiskaleinnahmen dieser Regierungsglieder betrugen. In demselben Zeitraum vergrößerte sich das Gewicht der Ausgleichzuweisung, die die Reduzierung der Regionalunterschiede zum Zweck hat, von Null auf 7,2% aller Finanzhilfe, während der Anteil der Zweckzuweisungen und Ad-hoc-Transfers von 15,1% auf 49,6% drastisch zunahm.

Tabelle 4-6: Umfang und Struktur der Finanzzuweisungen an die subnationalen Regierungen (1994-2004)

	Ausgleich- zuweisung	Zwecks- zuweisungen	Ad-hoc- Transfers	Sonstige	Steuer- rabatte	Summe als Prozent der Fiskal- ein- nahmen auf subnationalen Ebenen
1994	-	15,1%		9,5%	75,5%	50,8%
1995	0,8%	14,8%		10,6%	73,8%	45,9%
1996	1,3%	18,3%		7,4%	73%	41,6%
1997	1,8%	18,4%		7,8%	72%	38,7%
1998	1,8%	1%	31,1%	3,4%	62,7%	40%
1999	1,8%	3,7%	39,8%	2,8%	51,9%	42,2%
2000	2,4%	5%	41,3%	2,7%	48,6%	42,1%
2001	2,7%	11,9%	44,5%	2%	38,9%	43,5%
2002	3,8%	14,4%	31%	1,7%	49,1%	46,3%
2003	4,6%	14,6%	31,3%	1,4%	48,1%	45,6%
2004	7,2%	14,6%	35%	1,1%	42,1%	46,7%

Bemerkung: Die Prozentzahlen von 1994 bis 1997 werden nach Zhu (2007) kalkuliert, während die Werte von 1998 bis 2004 auf den Angaben der OECD (2006b) basieren. Jedoch sind die Zuweisungsarten nach eigenen Kriterien des Autors abgegrenzt. Die Ausgleichzuweisung stellt einen allgemeinen Transfer dar, dessen Einführung die Reduzierung des regionalen Finanzkraftunterschieds beabsichtigt. In diesem Zeitraum bestand die Zweckzuweisung überwiegend aus Transfers zur Lohnregulierung sowie Zuweisungen für ländliche Steuer- und Beitragsreform, die für bestimmten Zweck vergeben sind und deren Höhe nach der diesbezüglichen Finanzlücke einer Region kalkuliert wird. Ebenso sind die Ad-hoc-Transfers zweckgebunden, wodurch zahlreiche öffentliche Projekte finanziert werden. Dafür ist in der Regel die Eigenleistung der subnationalen Instanzen erforderlich.

Quelle: Zhu (2007, S. 200-201); OECD (2006b, S. 65); NBSC (2014); Mit eigener Berechnung.

In den letzten Jahren sank der relative Umfang der Steuerrabatte immer weiter. Sie entsprachen 2012 nur 11,3% aller Finanzzuweisungen und knapp 5% der verfügbaren Fiskalmittel auf den subnationalen Ebenen. Hingegen sind die allgemeinen Zuweisungen in weiterem Sinne¹² und Ad-hoc-Transfers zum Hauptteil der Finanztransfers geworden, welche sich 2012 jeweils auf 47,2% und 41,5% aller Transfers an den subnationalen Ebenen beliefen. In demselben Jahr betrug die Ausgleichzuweisung schon 18,9% aller Finanzzuweisungen, während der Anteil der Zweckstransfers bei 24,1% lag. Heutzutage spielen die Finanzzuweisungen der Zentralregierung eine bedeutungsvolle Rolle für die Finanzierung der subnationalen Instanzen,

¹² Inklusive Zweckzuweisungen.

welche 2012 42,6% ihrer gesamten Fiskaleinnahmen ausmachte.

Tabelle 4-7: Umfang und Struktur der Finanzausweisungen der Zentralebene an die subnationalen Regierungen (2009-2012, in RMB)

	2009	2010	2011	2012
Allgemeine Zuweisungen	11317,2 (39,6%)	13235,66 (40,9%)	18311,34 (45,9%)	21429,51 (47,2%)
<i>Davon: Ausgleichszuweisung</i>	<i>3918 (13,7%)</i>	<i>4759,79 (14,7%)</i>	<i>7487,67 (18,8%)</i>	<i>8582,62 (18,9%)</i>
<i>Davon: Zweckzuweisungen</i>	<i>6569,7 (23%)</i>	<i>6824 (21,1%)</i>	<i>9661 (24,2%)</i>	<i>10932,2 (24,1%)</i>
Ad-hoc-Transfers	12359,89 (43,3%)	14112,06 (43,6%)	16569,99 (41,5%)	18804,13 (41,5%)
Steuerrabatte	4886,7 (17,1%)	4993,37 (15,5%)	5039,88 (12,6%)	5128,04 (11,3%)
Summe	28563,79	32341,09	39921,21	45361,68
Summe als Prozent der Fiskaleinnahmen der subnationalen Regierungen	46,7%	44,3%	43,22%	42,6%

Bemerkung: Nach der Abgrenzung des MOF sind die Zweckzuweisungen der Kategorie „allgemeine Zuweisungen“ zugeordnet, da ihr Volumen zwar nach dem Finanzbedarf für eine bestimmte Aufgabe berechnet wird, aber diese Mittel im Prinzip von den subnationalen Regierungen frei verwendet werden können.

Quelle: MOF (2014), eigene Berechnung.

Gemäß der Untersuchung von Shah und Shen (2008) wirken sich drei wichtige Zuweisungsarten Chinas – Ausgleichszuweisung, Zweckzuweisung und Ad-hoc-Transfer – gleichheitserhöhend aus. Das bedeutet, dass die Strukturänderung der vergebenen Finanzausweisungen die Finanzkraftunterschiede der subnationalen Regierungen verkleinert hat, wodurch die unterentwickelten Regionen finanziell starke Unterstützung erhielten. Weil der Umfang der Ausgleich- und Zweckzuweisungen vorwiegend mit Formeln oder nach dem tatsächlichen Finanzbedarf ermittelt wird, was regelhaft und sachlich ist, erhöhen sich dadurch die Gerechtigkeit und Transparenz des Finanzausgleichssystems. Allerdings ist dieses System immer noch ein komplexes, insbesondere aufgrund der Existenz zahlreicher Ad-hoc-Transfers, deren Umfang sich 2012 auf 17,6% der Gesamtbudgetausgaben auf den subnationalen Ebenen belief.

Diese Transfers werden meist von verschiedenen Ministerien durch zahlreiche Projekte vergeben und verlangen Eigenleistung der subnationalen Regierungen. In den letzten Jahren wird die zentrale Projektvergabe zunehmend ein wichtiges Instrument für die Staatsverwaltung. Sie beinhaltet nicht nur eine Standardisierung und Spezialisierung der Finanzverwaltung, sondern auch die zentralen Eingriffe in die Ausgabenpolitik bei den subnationalen Regierungen. Dadurch versucht die Zentralebene nämlich, bei abwesender Überwachung durch Bürger eine optimale Allokation der lokalen öffentlichen Güter zu erzeugen. Obwohl sich diese Projekte häufig auf essentielle Ausgabebereiche richten und einen Umverteilungscharakter haben, weisen sie bisher eine geringe Effizienz auf, da sie nicht selten hohe Kosten verursachen und aufgrund der Informationsasymmetrie von den tatsächlichen lokalen Bedürfnissen abweichen (Qu 2012; F. Zhou 2012). 2012 umfassten die allgemeinen Zuweisungen über 15 Kategorien, viel mehr aber die Ad-hoc-Transfers. Nach einer unvollständigen Statistik bezogen sich die von der die Zentralebene vergebenen Ad-hoc-Zuweisungen 2005 auf 239 Kategorien und 44149 Projekte. Für 8825 Projekte standen je weniger als 100 Tausend RMB Finanzmittel zur Verfügung, im Durchschnitt 43.600 RMB pro Projekt. Einerseits müssen die Lokalinstanzen miteinander konkurrieren, um mehr Finanzhilfen zu erzielen. Andererseits werden diese Mittel im Verfahren der Bewerbung, der Ausgabe und Anwendung teilweise von den Vergebern beziehungsweise verschiedenen Regierungsebenen zweckentfremdet gebraucht. Solche Verluste betragen üblicherweise 10-30% des vergebenen Betrags. Dabei entstehen auch Rent-seeking-Verhalten und Korruption. Des Weiteren haben die unterentwickelten Regionen auch Schwierigkeiten, hinreichende Finanzmittel bereitzustellen, was die Vergabe dieser Transfers voraussetzt. Folglich sind diese Lokalinstanzen oft gezwungen, durch falsche Deklaration oder Verschuldung mehr zentrale Projekte zu erwerben, was die Fiskaldisziplin verschlechtert und zur Schuldenkumulation führt (Zhu 2007, S.212-214).

In China existieren bislang außergewöhnliche Finanzkraftdisparitäten, die vorwiegend aus dem unterschiedlichen Entwicklungsstand resultieren. Die nachfolgenden Reformen nach 1994 – vor allem der Anstieg der Ausgleichzuweisung und anderer Finanzhilfen für die unterentwickelten Regionen – haben die regionalen finanziellen Unterschiede deutlich verringert. Im Verhältnis zu dem Durchschnitt reduzierte sich die Finanzkraft von 9 reicheren Regionen nach Transfer 2010 beachtlich, während diese von anderen 22 Regierungen der Provinzebene gestiegen ist. In demselben Jahr zeigte sich in Shanghai das höchste pro

Kopf-Fiskaleinkommen (ohne Finanzaufweisung) von 12483 RMB, zehnfach so hoch wie in dem ärmsten autonomen Gebiet Tibet (1222 RMB). Der Mittelwert davon betrug 3031 RMB und der Median 2437 RMB. Die pro Kopf-Fiskaleinnahmen vor Transfer von drei hochentwickelten regierungsunmittelbaren Städten - Shanghai, Beijing und Tianjin – entsprachen dem 4,12, 3,96 und 2,72 fachen des Nationaldurchschnitts, während diese von 14 Provinzen oder autonomen Gebieten unter 70% des Durchschnitts lagen. Tabelle 4-8 zeigt, dass das heutige Finanzausgleichssystem Chinas das Gleichheitsziel bereits zu einem befriedigenden Grad erfüllt: Die pro Kopf-Fiskaleinnahmen von drei regierungsunmittelbaren Städten reduzierten sich nach Transfer auf das 2,62, 2,62 und 1,95 Fache; Die Erhöhung der Einnahmen in den ärmeren Provinzen war auffällig; Die westliche Regionen wurden insbesondere durch das Entwicklungsprogramm für den Westen Chinas begünstigt; Des Weiteren scheint es aber, dass das Interesse der Mitte-Provinzen, deren Wirtschaft mehr von der Landwirtschaft abhängt, in der bestehenden Fiskalpolitik ignoriert wird;¹³ Es gab 2010 noch 7 Regionen, deren pro Kopf-Fiskaleinnahmen nach Transfer unter 80% des Nationaldurchschnitts lagen. 5 davon liegen in Mitten (Shandong, Hebei, Henan, Jiangxi und Hunan), eine im Westen (Guangxi) und eine weitere im Osten (Anhui).

Außerdem ist zu bemerken, dass einige Nationalminderheitsgebiete – Innermongolei, Qinghai, Ningxia Xinjiang und Tibet – in den letzten Jahren besonders hohe Subventionen von der Zentralebene erhalten, sodass ihre Finanzkraft erheblich gestärkt wird, was sich politisch begründen lässt.

¹³ Gemäß der Forschung der OECD war dieses Phänomen schon 2003 beobachtbar (OECD 2006a, S. 92f.).

Tabelle 4-8: Finanzausgleich in China (2010)

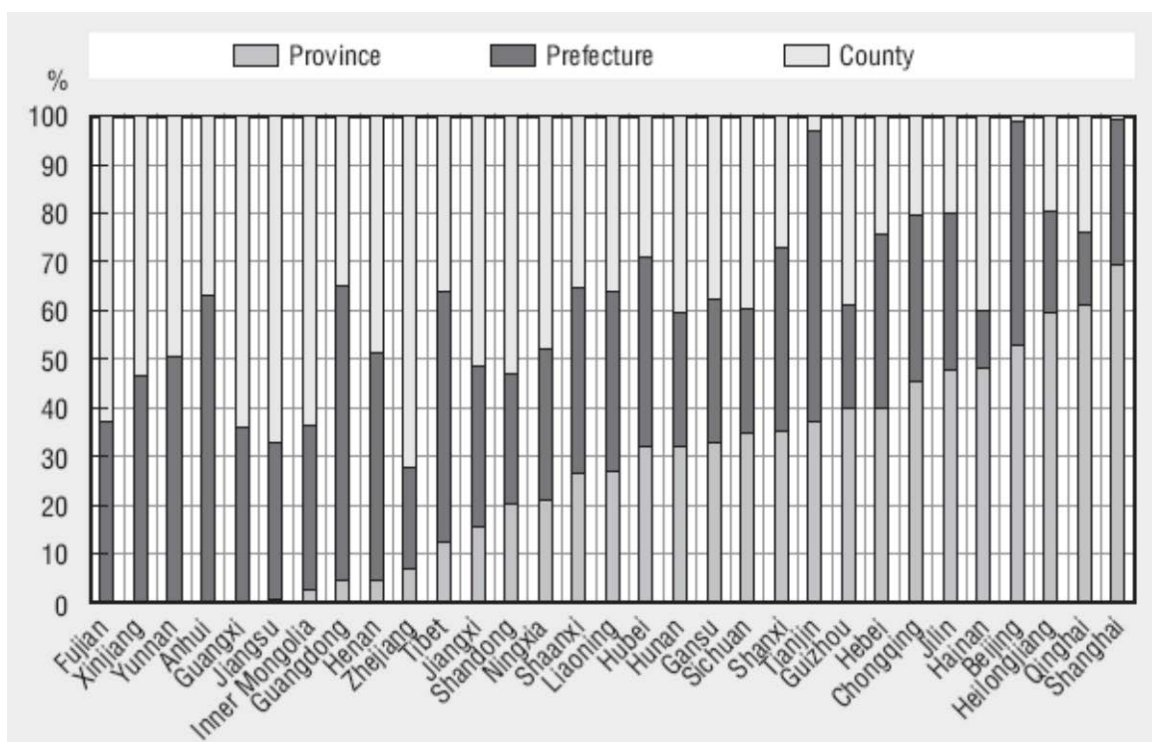
	Pro Kopf-Fiskaleinnahmen ohne Finanzausweisung (I)	Pro Kopf-Fiskaleinnahmen mit Finanzausweisung (II)	(I) im Ver- hältnis zum nationalen Durchschnitt	(II) im Ver- hältnis zum nationalen Durchschnitt
Shanghai	12483	14171	4,12	2,62
Beijing	12004	14179	3,96	2,62
Tianjin	8260	10570	2,72	1,95
Durchschnitt	-	-	3,6	2,39
Jiangsu	5187	6236	1,71	1,15
Zhejiang	4792	5913	1,58	1,09
Liaoning	4582	7261	1,51	1,34
Guangdong	4331	5265	1,43	0,97
Innere Mongolei	4330	8997	1,43	1,66
Durchschnitt	-	-	1,53	1,24
Chongqing	3300	6071	1,09	1,12
Hainan	3126	6794	1,03	1,25
Fujian	3121	4678	1,03	0,86
Shandong	2870	4196	0,95	0,77
Shanxi	2715	5283	0,90	0,98
Shaanxi	2567	5599	0,85	1,03
Ningxia	2437	8150	0,80	1,50
Durchschnitt	-	-	0,95	1,08
Xinjiang	2295	7444	0,76	1,37
Jilin	2194	6098	0,72	1,13
Heilongjiang	1972	5648	0,65	1,04
Qinghai	1958	12531	0,65	2,31
Sichuan	1942	5166	0,64	0,95
Anhui	1932	4263	0,64	0,79
Yunnan	1895	4694	0,63	0,87
Hebei	1854	3773	0,61	0,70
Hubei	1767	4322	0,58	0,80
Jiangxi	1746	4252	0,58	0,79
Guangxi	1677	4200	0,55	0,78
Hunan	1647	4063	0,54	0,75
Guizhou	1536	4572	0,51	0,84
Henan	1469	3535	0,48	0,65
Gansu	1382	5414	0,46	1,00
Tibet	1222	18913	0,40	3,49
Durchschnitt	-	-	0,6(*)	0,89 (*)
Nationaler Durchschnitt	3031	5416	-	-

* Tibet und Qinghai sind dabei ausgeschlossen, da die zwei Regionen aufgrund der Probleme der nationalen Minderheit besonders hohe Staatssubventionen erhalten.

Quelle: MOF (2014), eigene Berechnung.

Die Ausführungen dieses Abschnitts gehen nicht auf die Details des Finanzausgleichs unter der Provinzebene ein. Der Grund dafür ist, dass dabei einheitliche Regelungen fehlen und die Daten oftmals nur unzureichend verfügbar sind. Gemäß den vorhandenen Forschungen (zum Beispiel OECD 2006a, S. 78ff; Xie 2008, S. 101ff.) können sich die Provinzen für sehr unterschiedliche Modelle entscheiden. Beispielhaft ist die Verteilung des MwSt.-Aufkommens auf den subnationalen Ebenen, wobei sich eine große Variantebreite zeigt (Schaubild 4-3).

Schaubild 4-3: Verteilung des MwSt.-Aufkommens auf den subnationalen Instanzen (2002)



Quelle: OECD (2006a, S. 79).

4.2.4 Anmerkungen

Einige Merkmale und Schwachstellen des bestehenden Zuweisungssystem Chinas lassen sich anhand der vorherigen Ausführungen verdeutlichen. In erster Linie ist anzuerkennen, dass es seit der Reform von 1994 große Fortschritte gemacht hat. Unter der erheblichen regionalen Ungleichheit Chinas wirkt es sich heutzutage zweifellos ausgleichend aus. Die öffentlichen Mittel werden in erheblichem Maße von den reichen zu armen Regionen verlagert, insbesondere zum unterentwickelten Westen. Allerdings sind die Mitte-Provinzen dabei mehr oder

weniger hinten angestellt. Des Weiteren können die subnationalen Regierungen zwar die Hälfte der Budgeteinnahmen behalten, weisen aber eine ungewöhnliche Abhängigkeit von Finanzhilfen der Zentralebene auf, da die Aufgabenkompetenz zu einem sehr hohen Grad dezentralisiert ist. Außerdem werden die Effizienz und Transparenz dieses System durch überfüllte Zuweisungen und hohen Anteil der Ad-hoc-Transfers reduziert, was dazu führt, dass hohe Kosten bei der Vergabe dieser Transfers entstehen und dass sie nicht selten nicht zweckmäßig verwendet werden (siehe auch Abschnitt 4.5.4).

Um das bestehende Finanzzuweisungssystem zu verbessern, wäre die Zusammensetzung mancher veralteten Zuweisungsarten und Reduzierung des Anteils der Ad-hoc-Transfers erforderlich. Für die letztere könnte der Staat einerseits den Umfang der allgemeinen Zuweisungen vergrößern und andererseits mehr Finanzierungsverantwortlichkeiten (zum Beispiel die Altersversorgung) der Zentralebene zuordnen, insbesondere weil der Ausgabenanteil der Zentralregierung momentan äußerst gering ist.

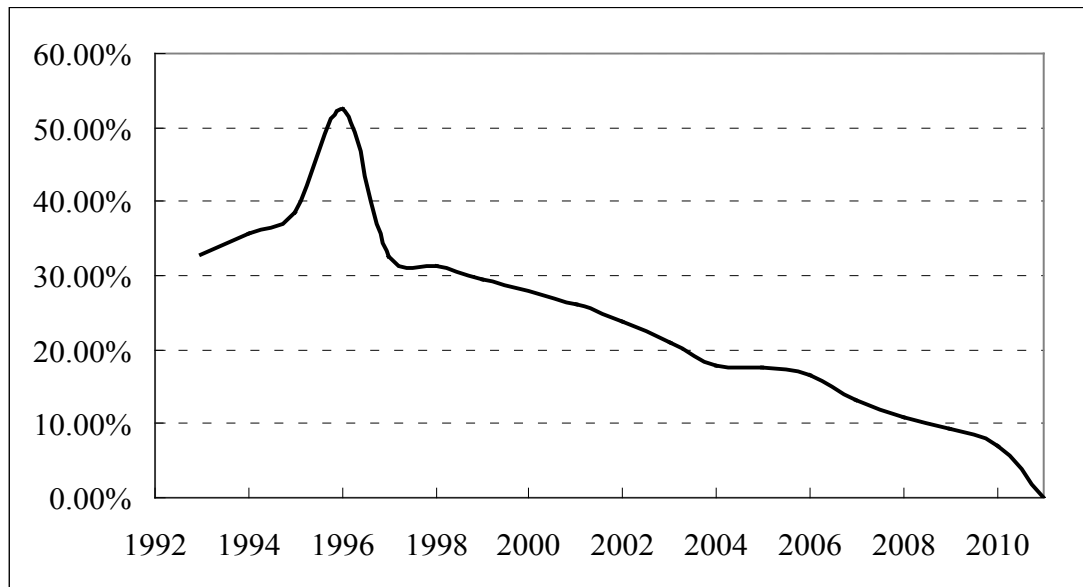
4.3 Bodenverpachtung und investitionsorientierte Entwicklungspolitik

4.3.1 Boden als Finanzquelle und Instrument zur Wirtschaftsentwicklung

Die öffentlichen Finanzen vieler Entwicklungs- und Schwellenländer sind mehr oder weniger durch die außerbudgetären Aktivitäten gekennzeichnet, wodurch die Regierungsglieder zusätzliche Finanzmittel besorgen, um ihren Finanzbedarf zu decken, was aber die Finanzdisziplin beeinträchtigt und finanzielle Risiken hervorruft. Längst stellen die außerbudgetären Mittel nicht nur eine wichtige Finanzierungsquelle auf den subnationalen Ebenen Chinas, sondern auch ein mächtiges Instrument zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung dar, da die subnationalen Regierungen unter dem politischen Wettbewerbssystem wirtschaftlich miteinander konkurrieren müssen (Herrmann-Pilath 2004, siehe auch Abschnitt 4.5.5). Über die Zeit hinweg äußern sich die außerbudgetären Mittel in unterschiedlichen Formen: Finanzmittel der Staats- und Kollektivunternehmen, Bankkredite, Verbindlichkeit anderer Arten (zum Beispiel verzögerte Rechnungs- und Lohnzahlung), außerordentliche Abgaben für Individuen oder Unternehmen, Einkommen aus Boden etc (Zou und Jin 2003). Die Versuche der chinesischen Regierung, sie unter Kontrolle zu halten, haben in mehreren Bereichen bereits Erfolg erzielt, vor allem durch die Stärkung der Autonomie der Staatsunternehmen, neue Gebühren-

ordnung, Abschaffung der ländlichen Steuern und Abgaben sowie eine standardisierte Verwaltung der öffentlichen Mittel.

Schaubild 4-4: Von NBSC erfasste außerbudgetäre Einnahmen im Verhältnis zu den Budgeteinnahmen (1993-2011)



Bemerkung: Wegen der Änderung der Abgrenzungskriterien sind die Daten von 1993 bis 1996 nicht vergleichbar mit denen von anderen Jahrgängen.

Quelle: NBSC (2014).

Die von NBSC berichteten „außerbudgetäre Mittel“ konnten nur einen Teil der außerbudgetären Aktivitäten verschiedener Ebenen erfassen. Deren Höhe entsprach in der Mitte der 1990er Jahre über 50% der Budgeteinnahmen und nahm seit 1997 im Verhältnis zu den letzteren aufgrund der Steuer- und Gebührenreform tendenziell ab. 2010 lag das gleiche Verhältnis nur bei ca. 7%. Seit 2011 werden diese Mittel komplett in die Kategorie „Nichtsteuereinnahmen“ im Haushaltsplan integriert (Schaubild 4-4). Andererseits gewinnt eine andere Quelle der außerbudgetären Mittel, nämlich die Veräußerung des Bodennutzungsrechts¹⁴, seit Anfang der 2000er eine immer größere Bedeutung für die Finanzierung der subnationalen Instanzen (Tabelle 4-9). 1999 betrugen diese im Verhältnis zu den Fiskaleinnahmen der subnationalen Ebenen nur 2,04% und zum BIP 0,13%; 2012 lagen die zwei Kennzahlen schon bei 46,69% und 5,49%. 2010 und 2011 überstiegen sie sogar 60% aller subnationalen Fiskaleinnahmen.

¹⁴ Unter dem staatlichen Bodeneigentum hat man in China seit dem Erwerb des Grundstücks nur das Recht auf befristete Nutzung von 40, 50 oder 70 Jahren (je nach Nutzungszweck).

In der Regel wird der Hauptteil dieser Finanzmittel für die Investition in Infrastrukturen verbraucht.

Tabelle 4-9: Einnahmen aus der Veräußerung des Bodennutzungsrechts

	Einnahmen aus der Veräußerung des Bodennutzungsrechts (in 100 Mio. RMB)	Im Verhältnis zu den Budgeteinnahmen (ohne Zuweisung) der subnationalen Regierungen	Im Verhältnis zu den gesamten Budgeteinnahmen	Als Prozent des BIPs
1999	114	2,04%	1%	0,13%
2001-2003	9100	34,72%	15,96%	2,6%
2004	5894	49,56%	22,33%	3,69%
2005	5505	36,46%	17,39%	2,98%
2006	7677	42,39%	19,81%	3,55%
2007	13000	55,15%	25,33%	4,89%
2008	9600	33,51%	15,65%	3,06%
2009	14239,7	43,68%	20,78%	4,18%
2010	26622,12	65,55%	32,04%	6,64%
2011	33173	63,13%	31,9%	7,03%
2012	28517	46,69%	24,33%	5,49%

Quelle: Zhu (2007, S. 328); Jin (2010); NBSC (2014); MOF (2014); Mit eigener Berechnung.

Weil der chinesischen Staat der Eigentümer allen Bodens ist und alles Einkommen des Bodens (Preisauflage sowie bezogene Steuern und Gebühren) den subnationalen Ebenen zugeordnet werden, wird ein besonderes Modell, die „Bodenverpachtung“ („tudi caizheng“), in der öffentlichen Finanzen praktiziert. Für eine subnationale Regierung Chinas – besonders auf der Stadt- und Kreisebene – hat das Bodennutzungsrecht mindestens vier Funktionen: 1. Mit dem Grundstück zu einem sehr niedrigen Nutzungspreis oder Nullpreis können Industriebetriebe angelockt werden, sodass die Regionalwirtschaft unterstützt wird und die zukünftigen Steuereinnahmen zuwachsen können, wodurch aber kaum zusätzliches Einkommen in der aktuellen Periode entsteht; 2. Durch Veräußerung des Bodennutzungsrecht zu kommerziellem Zweck kann sich der Immobiliensektor schnell entwickeln, was ebenso Wirtschaftswachstum

mit sich bringt; 3. Derart kann eine subnationale Regierung hohe Einnahmen in Form von Steuern, Gebühren und Bodenmargen erzielen; 4. Das Bodennutzungsrecht lässt sich auch als Sicherungsgegenstand nutzen, damit ein Regierungsglied indirekt Bankkredite aufnehmen kann, die wiederum in Infrastrukturen investiert werden (Liu und He 2011; Whiting 2011).

Allerdings sind der Erwerb und die Verwendung der Einnahmen aus Boden recht intransparent. Daher fällt es den Forschern oft schwer, festzustellen, wieviel Nettoeinnahmen dadurch in die Kasse der subnationalen Regierungen gehen. Nach den zugänglichen offiziellen Daten von 2012 wurden 79,6% solcher Einnahmen als Kompensation und Abbaukosten für die Enteignung und Bereitstellung des Bodens ausgegeben. Nach der Schätzung von Jia und Liu (2012) können die subnationalen Instanzen seit 2007 ca. 25% des Verkaufspreises des Bodennutzungsrechts als Nettoeinkommen erzielen. Aber die Veräußerung des Bodennutzungsrechts bringt auch noch andere Einnahmen: Steuern direkt auf die Bodentransaktion, andere Steuern auf Bau- und Immobilienunternehmen (vor allem Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer und Grundsteuer) sowie zahlreiche Gebühren. Die Fallstudien von F. Zhou (2007) zeigen, dass die Bodenmarge und die drei genannten Einnahmenquellen jeweils 36%, 14%, 29% und 21% des Gesamtaufkommen aus Boden bei den untersuchten Regierungsgliedern ausmachten. D.h. das Gesamteinkommen erreichte fast das Dreifache der Bodenmarge. Da der Boden solch eine üppige Finanzierungsquelle darstellt, haben die subnationalen Ebenen einen starken Anreiz, den Aufschwung des Immobilienmarktes und steigende Wohnungspreise zu fördern, damit sie durch einen höheren Bodenpreis mehr außerordentliche Einnahmen erwerben. Das führt dazu, dass ihre Finanzierung in den letzten Jahren eine immer größere Abhängigkeit von Boden zeigt. Beispielsweise belief sich das Steuer- und Gebührenaufkommen aus dem Bau- und Immobiliensektor in sechs Stadtbezirken der Stadt Dalian auf 27,6% bis 50%, im Durchschnitt 38,97% ihrer Budgeteinnahmen (Xue 2011). In einer Fallstudie von Chen und Chen (2010) betrug der Beitrag des Immobiliensektors (Steuern und Gebühren) zu den Budgeteinnahmen über 40% in dem städtischen Gebiet von C-Stadt. Gemäß der Schätzung von Li und Luo (2010) entsprachen alle Steuereinnahmen aus Boden ca. 30% des Budgetaufkommens auf den subnationalen Ebenen. Nach einem aktuellen Report des Nationalrechnungshofs müssen 17 von 18 Provinzhauptstädten und regierungsunmittelbaren Städten durch eine Veräußerung des Bodennutzungsrechts ihre Schulden und Zinsen tilgen (D. Liu 2013).

Des Weiteren ermöglicht der Boden den subnationalen Regierungsgliedern, durch Kreditauf-

nahme die Infrastrukturprogramme zu finanzieren. Investitionen in Infrastrukturen sind unter der rasanten Urbanisierung Chinas nicht nur erforderlich, sondern können auch einen großen Beitrag zum Wachstum leisten. Dabei stellt der Boden ein sehr praktisches Mittel zur Bereitstellung der notwendigen Finanzmittel dar. Da den subnationalen Staatsgliedern Chinas gesetzlich kein Verschuldungsrecht gewährt wird, gründen sie normalerweise mehrere Finanzintermediäre, die Grundstück und Anteilsrecht als Eigenkapital erwerben. Mit dem Bodennutzungsrecht als Sicherungsgegenstand nehmen diese Körperschaften Bankkredite in riesiger Menge auf oder emittieren eigene Schuldscheine („chengtouzhai“).¹⁵ Das Grundmodell der Bodenverpachtung stellt tatsächlich eine Finanzinnovation dar, die mit der ABS (Asset-Backed Security) der USA vergleichbar ist, wobei das Bodennutzungsrecht als „sicherer Vermögenswert“ (safe assets) genutzt und der hohe Finanzbedarf der öffentlichen Infrastrukturprojekte gedeckt wird (Wang et al. 2014, S. 5-6). Zudem wird ein schnelles Wachstum dadurch gestützt. Die Evidenzen zeigen auf, dass diese Projekte auf den subnationalen Ebenen meist durch 60-70% Bankkredite sowie 40-30% Budgetmittel und Einnahmen aus Boden finanziert werden, wobei die investierten Budgetmittel oft weniger als 10% der benötigten Finanzmittel betragen (Liu und Jiang 2005; F. Zhou 2007). Die verbesserte Infrastruktur und schnelle Wirtschaftsentwicklung erbringen wiederum den Zuwachs der Budgeteinnahmen und die Bodenaufwertung, was den subnationalen Instanzen erlaubt, ihre Schulden künftig durch die Veräußerung weiteren Bodennutzungsrechts und mit Budgetmitteln zurückzuzahlen.

Bislang ist der Erfolg der investitionsorientierten Entwicklungspolitik gigantisch. In vielen großen und mittelgroßen Städten China stehen die wichtigsten Infrastrukturen – wie Straßen, öffentlicher Verkehr, Energieversorgung und Telekommunikation – den Industrieländern nicht mehr weit nach. Beispielsweise betrug die Länge der Autobahn Chinas 1989 nur 271 km; 2001 lag dieselbe Zahl bereits bei 19,000 km; Bis Ende 2012 hatte China 95,600 km Autobahn, wodurch es den ersten Platz der Welt besitzt (Cao 2014).

¹⁵ Haiying Liu (2012) hat dies durch ein Rechenbeispiel verdeutlicht: Eine Stadtbezirkregierung kann mit 100 Mio. RMB ein Grundstück erwerben (als Enteignungs- und Bereitstellungskosten), dessen künftiger Wert auf 500 Mio. RMB geschätzt wird. Mit diesem Grundstück als Grundpfand lassen sich bei 65% Verschuldungsrate Bankkredite von 0,9 Mrd. RMB aufnehmen, sodass die Summe des Kapitals zur Investition in Infrastrukturen 1,4 Mrd. beträgt. Dabei wird ein Hebel von 1400% erreicht.

4.3.2 Finanzielle und volkswirtschaftliche Wirkungen der Bodenverpachtung

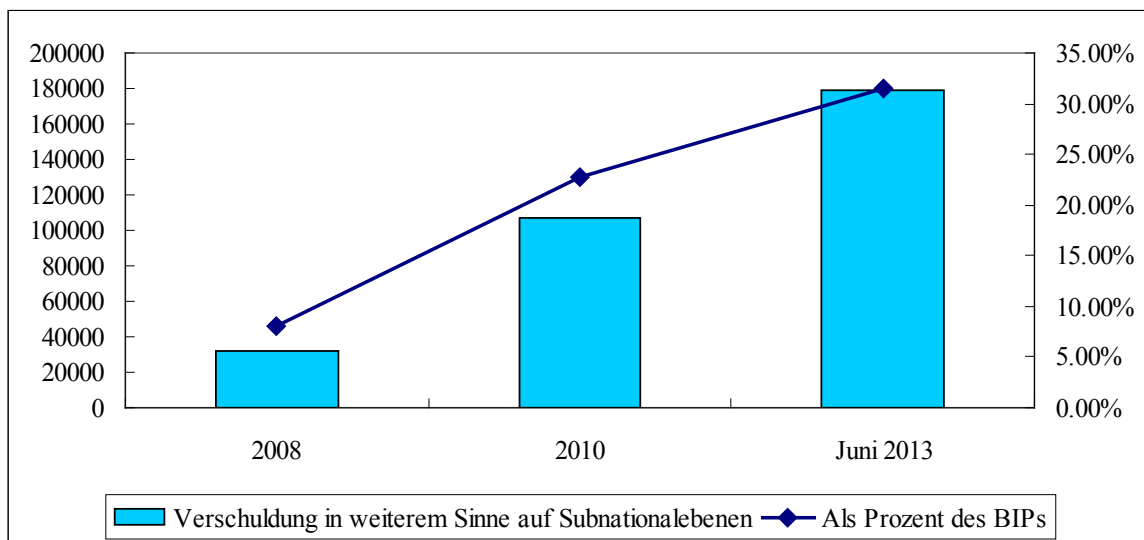
Unter den günstigen inländischen und außerwirtschaftlichen Verhältnissen vor 2009 hat die Bodenverpachtung noch keine bemerkenswerten Nachteile außer der Verteuerung der Wohnungen gezeigt. Allerdings wird ihre Nachhaltigkeit in den letzten Jahren zunehmend in Frage gestellt, vorwiegend aus folgenden Gründen:

Erstens ist das hohe Einkommen aus Boden, das derzeit einen wichtigen Teil der Einnahmen einer subnationalen Regierung ausmacht, sehr abhängig von der schnellen Wirtschaftsentwicklung und einem Immobilienboom (Chen und Chen 2010). Einerseits wird die langfristige Haushaltsplanung durch seine Instabilität erschwert, andererseits bringt es durch seine Abhängigkeit von dem Wirtschaftsentwicklungsniveau erheblichen Regionalunterschied mit sich. Ein drastischer Zuwachs dieser Einnahmen kann zu rücksichtslosen Investitionen führen, während ihre plötzliche Senkung eine Finanzlücke bei den subnationalen Instanzen verursacht.

Zweitens weisen die öffentlichen Finanzen auf den subnationalen Ebenen ein immer höheres Risiko auf, indem ihre Verschuldung in den letzten Jahren dramatisch stieg. 2008 betrugen die gesamten Schulden dieser Regierungsglieder 3,2 Billion RMB, folglich nur ca. 8% des BIPs; Bis Juni 2013 expandierten dieselben auf 17,9 Billion RMB und 31,49% des BIPs (Schaubild 4-5). Dieses Finanzierungs- und Entwicklungsmodell erzeugte eine schwerwiegende Finanznot. Viele subnationale Instanzen sind nicht mehr fähig, ihre Schulden und Zinsen mit den Budgetmitteln und dem Bodennutzungsrecht zu tilgen, besonders weil die Infrastrukturprogramme oft Nachinvestitionen in einem riesigen Umfang benötigen. Ein typisches Beispiel ist Wuhan, die Hauptstadt der Provinz Hubei in Mitte-China. Das laufende „Fünffährige Infrastrukturenprogramm“ der Stadtregierung plant einen gesamten Investitionsbetrag von 800 Mrd. RMB zwischen 2012 und 2016, wovon bisher nur 187,3 Mrd. RMB realisiert wurden. Von 2010 bis Juni 2012 beliefen sich die kumulierten Schulden der Stadtregierung auf 437,2 Mrd. RMB, wobei 86% Bankkredite sind. 2013 und 2014 muss die Regierung jeweils 31,1 Mrd. RMB Schulden und Zinsen zurückzahlen, welche schätzungsweise 40% der Budgeteinnahmen erreichen. In den letzten zwei Jahren hat sich die Anzahl der Baustellen in Wuhan verdoppelt. Zurzeit gibt es in dieser Stadt insgesamt 11012 Baustellen, d.h. je 1,3 qkm eine. Die Finanzierung dieser Projekte hängt zu einem hohen Grad von dem Boden ab. 2011 wurden 44% ihrer fälligen Rückzahlungen durch das Einkommen des Bodens gedeckt. Wegen der

mangelnden Finanzmittel wird derzeit in verschiedenen Städten die Schlussfrist vieler Projekte verzögert (www.163.com 2013; L. Liu 2013). Momentan sind auch bereits eine geschwächte Bodennachfrage, sinkende Boden- und Wohnungspreise sowie dadurch entstehende Finanzprobleme in manchen Regionen beobachtbar (Zhang 2014).

Schaubild 4-5: Schuldenkumulation bei den subnationalen Regierungen in China



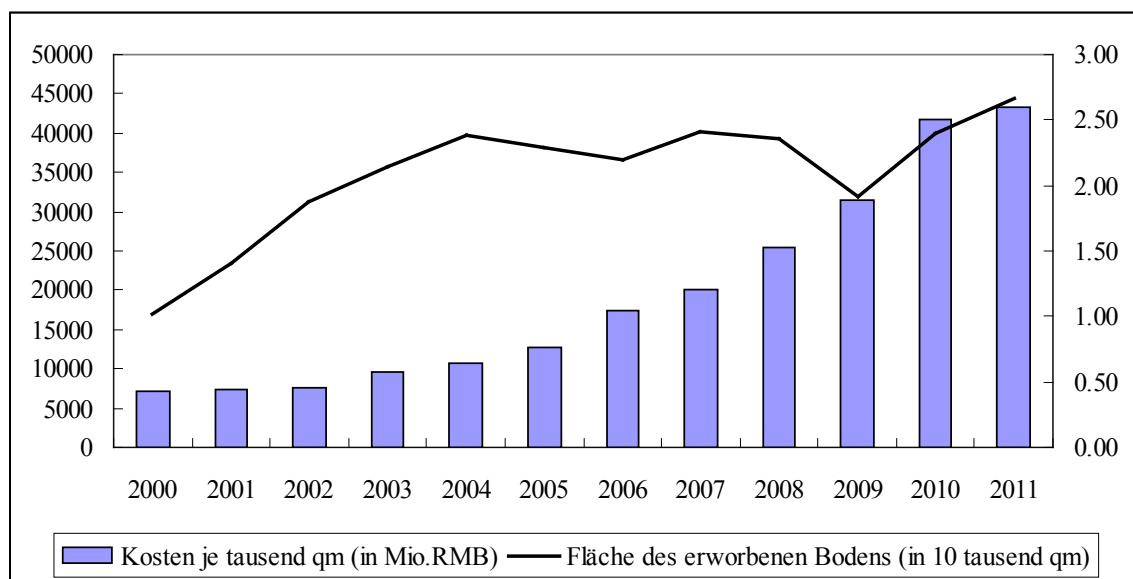
Bemerkung: Der Prozentwert von 2013 wird approximativ anhand des BIPs von 2012 kalkuliert.

Quelle: NAOC (2013), eigene Darstellung.

Drittens verursachte die Bodenverpachtung eine gewaltige Verteuerung der Wohnung zulasten der Käufer. Schaubild 4-6 verdeutlicht, dass der durchschnittliche Bodenpreis Chinas von 2000 bis 2011 nominell auf das 6-Fache anstieg, was sich auf die Monopolstellung des Staates für das Bodenangebot und die starke Nachfrage nach Boden zurückführen lässt. Dies führt wiederum zu steigenden Wohnungspreisen wegen der erhöhten Baukosten. Nach Xue (2011) hat sich der durchschnittliche Wohnungspreis in Beijing von 2000 bis 2010 von 4771 RMB/qm auf 22000 RMB/qm erhöht, in Shanghai von 3325 RMB/qm auf 19000 RMB/qm, was einem 4,7- und 5,7-fachen Anstieg entsprachen. Dabei trugen der Kaufpreis des Bodennutzungsrechts und die diesbezüglichen Steuern beziehungsweise Gebühren über 50% der Wohnungspreise bei (Xue 2011). Nach der internationalen Erfahrung liegt das angemessene Wohnungspreis-Einkommen-Verhältnis zwischen 4:1 und 6:1. 2012 erreichte dieses in 35 großen und mittgroßen Städten Chinas durchschnittlich bereits 8,3:1. In einigen großen Städten der wirtschaftlich hoch entwickelten Südosten-Küste sind die Bürger besonders von

hohen Wohnungspreisen belastet. In Beijing lag dieses Verhältnis bei 13,3:1, in Shenzhen 12,9:1, in Hangzhou 12,2:1, in Shanghai 11,7:1 und in Nanjing 10,4:1 (Das Yiju-Forschungsinstitut für Immobilienmarkt zu Shanghai 2013). Unerschwingliche Wohnungen belasten zunehmend die städtischen Bürger und Migranten vom Land, die noch kein Wohneigentum in der bewohnten Stadt besitzen, indem ihre Lebenskosten dadurch steigen und ihre Wohlfahrt sich reduziert, obwohl sich die Wirtschaft sich rasant entwickelt, was auch für den Urbanisierungsprozess von Nachteil ist.

Schaubild 4-6: Fläche und Kosten des erworbenen Bodens des Wohnungswesens



Quelle: NBSC (2014), eigene Darstellung.

Viertens ist ein sich vergrößerndes Überangebot am Immobilienmarkt Chinas entstanden, wodurch die Stabilität der Volkswirtschaft gefährdet wird. Der Aufschwung des Immobilienmarkts wird vorwiegend von vier Faktoren gestützt: Abhängigkeit der Finanzierung der subnationalen Regierungen von Boden, Monopolstellung des Staates für das Bodenangebot, mangelnde Investitionsmöglichkeiten für Haushalte und der negative Realzins.¹⁶ Nach einer Umfrage der Zentralbank wählen 23,6% der Bürger eine Wohnung als das beliebteste Investitionsgut (zitiert nach Xue 2011). Zurzeit macht der Wert des Wohneigentums 74,7% allen Vermögens der chinesischen Familien aus, was denselben Anteil in den meisten Industrielän-

¹⁶ Obwohl sich die Inflationsrate Chinas nach offiziellen Daten seit 1997 auf ein niedriges Niveau hält, weisen manche Experten darauf hin, dass diese vom Staat systematisch unterschätzt wird (Xu 2010; Balding 2013).

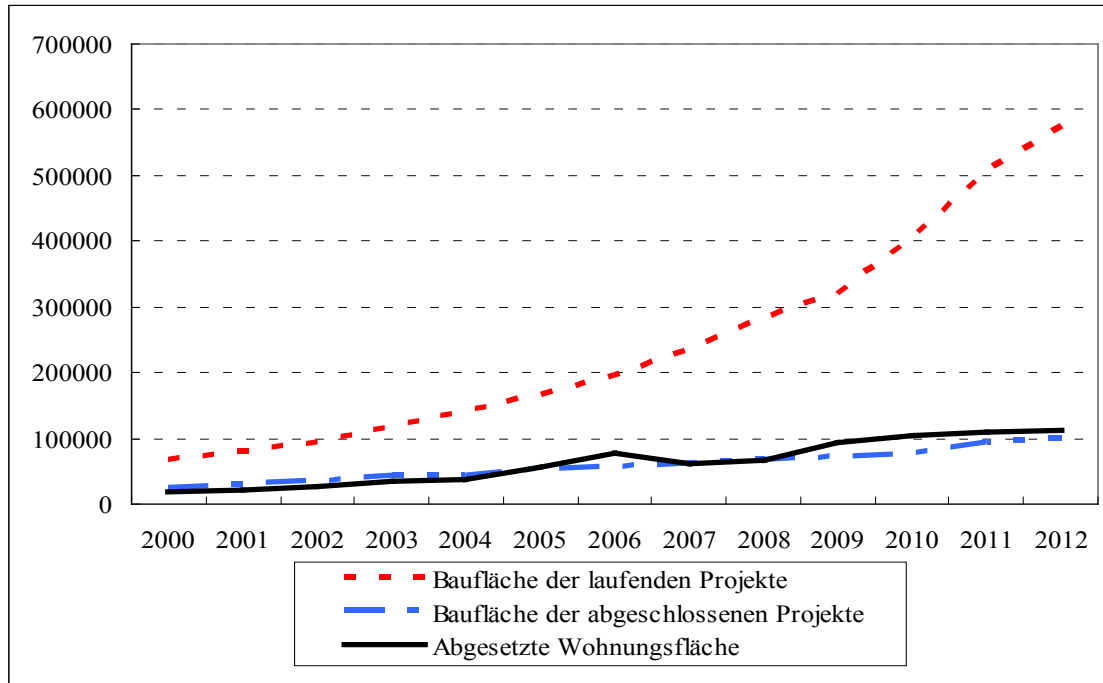
dem übersteigt (Xie und Jin 2014). Steigende Bodenkosten, Förderung der Lokalregierungen und mächtige Nachfrage der Investoren haben zusammen die Wohnungspreise nach oben getrieben. Allerdings könnte die steigende Nachfrage nach Wohnungen bereits einen Wendepunkt erreichen. Gemäß einer aktuellsten Untersuchung von Gan (2014) existieren derzeit in dem Stadtgebiet Chinas 52,5 Mio. unbewohnte oder neue Wohnungen (22,4% aller Wohnungen in dem Stadtgebiet), was 161,5% der effektiven Nachfrage entspricht.

Schaubild 4-7 veranschaulicht, dass die Baufläche der laufenden kommerziellen Projekte von 2000 bis 2011 schnell und stetig zunahm, während der Anstieg der erbauten und abgesetzten Wohnungsfläche diesem nachstand. Obwohl das Wohnungsangebot seit 2005 fast immer die Nachfrage überstieg, vergrößerte sich die Baufläche der laufenden Projekte im Verhältnis zu der abgeschlossenen Fläche vom 2,52-Fache 2006 auf das 4,63-Fache 2011. Dieses Phänomen lässt sich wohl dreierlei begründen: 1. Das Wohnungswesen verfolgt eine expandierende Strategie aufgrund der hohen Profitrate und der Erwartung auf einen dauernden Immobilienboom, indem es durch neue Bauprojekte immer mehr Boden erwirbt und es mehr Kredite aufnimmt; 2. Die Erhöhung der Wohnungsnachfrage steht dem rasanten Zuwachs des Angebots weit zurück; 3. Daher versuchen die Unternehmen, die Ablieferungsfrist der Bauprojekte zu verzögern, damit die Investitionen niederzuhalten, um Risiko zu vermeiden. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass der Verschuldungsgrad des Wohnungswesens ständig hoch steht, welcher 2010 bei 74,5% lag. Die Gefahr einer Rezession am Immobilienmarkt, die auch die Stabilität des Bankensystems und die Finanzen der subnationalen Instanzen bedrohen könnte, wird immer wahrscheinlicher.

Das Gemeineigentum des Bodens stellt ein spezielles Merkmal des chinesischen Wirtschaftssystems dar. In diesem Unterkapitel und Kapitel 2 wurden die mächtigen Auswirkungen der Bodenverpachtung auf das Wirtschaftswachstum, die Konstruktion der Infrastrukturen und die Finanzierung der subnationalen Regierungen identifiziert. Trotz ihrer Erfolge dürfen ihre Nachteile für die finanzielle Nachhaltigkeit und volkswirtschaftliche Stabilität nicht vernachlässigt werden. Die bestehenden Evidenzen indizieren die Notwendigkeit einer Modifizierung dieses Finanzierungsmodells: Die Finanzmittel aus Boden, egal ob in Form von Gebühren, Steuern, Bodenmarge oder Krediten, müssen künftig komplett von der Haushaltsplanung erfasst werden, sodass sich die Transparenz ihres Erwerbs und der Anwendung erhöht und die finanziellen Risiken minimiert werden. Außerdem sind entsprechende Regulierungen am

Immobilienmarkt einzusetzen, damit die Spekulation auf der Nachfrageseite gedämpft und die Abhängigkeit des Wirtschaftswachstums vom Immobiliensektor reduziert wird.

Schaubild 4-7: Wohnungsangebot und –nachfrage in China (in 10.000 qm)



Quelle: NBSC (2014), eigene Darstellung.

4.4 Staatsbilanz

Wie bereits im Unterkapitel 4.3 erwähnt, ist die Verschuldung der subnationalen Ebenen in China seit 2009 wegen des Konjunkturpakets gewaltig expandiert. 2012 betrugen die gesamten Staatsschulden von China in weiterem Sinne 30,4 Billion RMB, was 58,5% des BIPs und über 250% der Budgeteinnahmen des Staates entsprach. Obwohl der Verschuldungsgrad im Vergleich zu den meisten entwickelten Ländern noch recht niedrig ist, ist zu berücksichtigen, dass die Schuldenkumulation Chinas nach der Weltfinanzkrise die Kontrolle nahezu verlor, wodurch die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen gefährdet wird.

Als Erbe des Planwirtschaftssystems besitzt der Staat China üppiges Vermögen, dessen Hauptteil aus dem Bodeneigentum und Anteilen an Staatsunternehmen besteht. Der Wert des Nettovermögens der zentralen und den subnationalen Ebenen belief sich auf jeweils 12,7 und 15,8 Billion RMB. Jedoch ist der Hauptteil dieses Vermögens illiquide und deswegen zur Rückzahlung der kurzfristigen bis mittelfristigen Schulden nicht geeignet. Die Verschuldung

der Zentralebene existiert zum großen Teil als Staatsschulden und Finanzlücke der Altersversorgung, die eine relativ lange Frist aufweisen; Hingegen sind 64,7% aller Schulden der subnationalen Regierungen zwischen 2013 und 2016 fällig, die Finanznot bei denen hervorrufen könnten, da sie sich auf 168% ihrer Budgeteinnahmen belaufen. Nach Shao (2013a und 2013b) hat der Wert des Nettovermögens der Zentralebene von 2006 bis 2012 zugenommen, während die Zuwachsrate der Verschuldung auf den subnationalen Ebenen dieselbe des Nettovermögenswerts überstieg, was ein sich erhöhendes Finanzrisiko bei den letzteren indiziert.

Tabelle 4-10 : Bilanz der Zentralregierung von China 2012

Zentralregierung	
Vermögen	Schulden
Anteil an zentralen Staatsunternehmen (Ohne Finanzinstitute): 11,6 Billion RMB (42,6%)	Schulden: 9,4 Billion RMB (64,8%)
Nichtgewerbliches Vermögen: 4,9 Billion RMB (18%)	Bürgschaft: 0,3 Billion RMB (2%)
Vermögen der Bahn: 4,5 Billion RMB (16,5%)	Andere potentiellen Verbindlichkeiten: 2,2 Billion RMB (15,2%)
Andere Beteiligungen und Finanzvermögen: 4,1 Billion RMB (15%)	Finanzlücke der Altersversorgung: 2,6 Billion RMB (18%)
Sozialfonds: 1,1 Billion RMB (4,1%)	
Bankguthaben: 1 Billion RMB (3,8%)	
Betrag: 27,2 Billion RMB	Betrag: 14,5 Billion RMB
Nettovermögen: 12,7 Billion RMB	
Schulden als Prozent des BIPs: 27,9%	
Schulden als Prozent der Budgeteinnahmen der Zentralregierung: 258,5%	

Quelle: Shao (2013a und 2013b); NAOC (2013); NBSC (2014); www.infzm.com (2013); Mit eigener Berechnung.

Tabelle 4-11: Bilanz der subnationalen Regierungen von China 2012

Subnationale Ebenen	
Vermögen	Schulden
Anteil an lokalen Staatsunternehmen (Ohne Finanzinstitute): 13,3 Billion RMB (42%)	Schulden: 9,6 Billion RMB (60%)
Nichtgewerbliches Vermögen: 11,4 Billion RMB (36%)	Bürgschaft 2,5 Billion RMB (16%)
Verfügbares Bodennutzungsrecht: 6,3 Billion RMB (20%)	Andere potentiellen Verbindlichkeiten 3,8 Billion RMB (24%)
Bankguthaben: 0,95 Billion RMB (3%)	
Betrag: 31,7 Billion RMB	Betrag: 15,9 Billion RMB
Nettovermögen: 15,8 Billion RMB	
Schulden als Prozent des BIPs: 30,6%	
Schulden als Prozent der Budgeteinnahmen auf den subnationalen Ebenen: 260,2%	

Quelle: Shao (2013a und 2013b); NAOC (2013); NBSC (2014); Mit eigener Berechnung.

Tabelle 4-12 bestätigt den Vorrang der Infrastrukturinvestition in der Fiskalpolitik auf den subnationalen Ebenen: Über 65% der bestehenden Schulden wurden für Infrastrukturprojekte oder die Bereitstellung des Bodens gebraucht, während Bildung, Wissenschaft, Gesundheit, Umweltschutz etc. einen recht kleinen Anteil besitzen.

Tabelle 4-12: Anwendung der bestehenden Schulden bei den subnationalen Regierungen (bis Juni 2013)

Infrastrukturen und Bereitstellung des Bodens	Bildung, Wissenschaft, Kultur und Gesundheit	Wasserbauten für die Land- und Forstwirtschaft
65,4%	5,4%	3%
Sozialwohnung	Umweltschutz	Sonstige
6,1%	2,5%	17,6%

Quelle: NAOC (2013).

Aus den vorliegenden Evidenzen lassen sich einige Konsequenzen ziehen: 1. China weist un-

ter internationalem Aspekt eine relativ niedrige öffentliche Verschuldungsrate auf, wobei der Staat ein großzügiges positives Nettovermögen besitzt, dessen Wert im Jahr 2012 55% des BIPs betrug. 2. Obwohl das Volumen der öffentlichen Verschuldung im Verhältnis zum BIP noch angemessen ist, erreicht dies im Verhältnis zu den regulären Staatseinnahmen bereits ein hohes Niveau. 3. Der drastische Schuldenzuwachs seit 2009 wurde vorwiegend von den starken Staatsinvestitionen in Infrastrukturen durch Bodenverpachtung verursacht, während die Investitionen in Humankapital, Forschung und Umweltschutz dabei eher eine nebensächliche Rolle besaßen. 4. Da der Hauptteil des öffentlichen Vermögens illiquid ist und die Schulden der subnationalen Regierungen größtenteils eine kurze oder mittlere Frist aufweisen, könnte die notwendige Schuldentilgung die Finanzlage dieser Regierungsglieder erheblich verschlechtern. 5. Auf den subnationalen Ebenen scheinen entsprechende Regelungen zur Kontrolle und Verwaltung der öffentlichen Verschuldung immer unentbehrlicher zu sein. Zum Beispiel sollte eine Obergrenze der Verschuldungsrate (gemessen durch BIP oder Budgeteinnahmen) gesetzt werden; Ein Teil dieser Schulden lässt sich durch Schuldscheine mit längerer Frist ersetzen; Und eine langfristige Haushaltsplanung, die die Verwaltung und Tilgung der Schulden berücksichtigt, ist zu formulieren.

4.5 Öffentliche Finanzen des Kreises

4.5.1 Stellung und Regionalwirtschaft des Kreises

Der Kreis ist eine alte und die stabilste administrative Gliederung Chinas, die aus der Östlichen Zhou-Dynastie (770 v. Chr. bis 256 v. Chr.) stammen und von der Qin-Dynastie (221 v. Chr. - 207 v. Chr.) als grundlegende Verwaltungseinheit des Reiches festgelegt wurde. Als Staatsgliederung behalten die Kreise seit über 2000 Jahren ihre bedeutsame Stellung im Regierungssystem, obwohl sich die Gestaltung des letzteren über die Zeit hinweg verändert hat. Heutzutage stellt ein Kreis politisch, wirtschaftlich sowie kulturell immer noch eine relativ eigenständige Einheit dar (Li 2008, S. 1f.). Die Kreisregierung kann aber nicht als Gebietskörperschaft angesehen werden, da sie in der Regel exekutiv einer Stadtregierung untersteht. Die Führung der Partei, Regierung des Kreises sowie der vertikal verwalteten Abteilungen¹⁷

¹⁷ Die Verwaltung solcher Abteilungen, die jeweils einem eigenständigen System angehören, ist im Prinzip unabhängig von der Kreisregierung. Derzeit stehen einige wichtige Organe des Kreises unter vertikaler Verwaltung, beispielsweise Steuerbehörde, Finanzaufsicht, Bodenverwaltung und Qualitätskontrolle.

ist von der oberen Ebene zu berufen. Fiskalisch stellt der Kreis auch keine autonome Einheit dar. Und er hat vielmehr direkte finanzielle und administrative Beziehungen mit der Stadt als mit der Provinz. Die Regeln für die Zuteilung der Finanzierungs- und Durchführungskompetenz werden von der Stadtebene bestimmt, während ein Großteil der Finanzzuweisungen aus den oberen Ebenen ebenso durch die überstehende Stadt verteilt wird. Die Instanz auf der Kreisebene kann zwar ihren Haushalt eigenständig planen, muss aber nicht selten die Anweisungen der oberen Ebenen erfüllen. Allerdings haben sich diese in den letzten Jahren in immer mehr Gebieten durch die "direkte provinzielle Leitung der Kreise " verändert.

Bis 2010 hatte China 2856 Verwaltungsglieder auf der Kreisebene. Ihr Verwaltungsgebiet (inklusive der unterstehenden Gemeinden) umfasst 92,4% der Gesamtfläche Chinas, wo im Jahr 2011 75,1% aller Bürger wohnten. Jedoch macht das Bruttosozialprodukt von den Kreisen nur 52,4% des BIPs aus, weil die Wirtschaft der meisten Kreise von einem hohen Anteil der Landwirtschaft gekennzeichnet ist und die profitablen Industrie- beziehungsweise Dienstleistungsbetriebe sich aufgrund der Vorteile der Infrastrukturen und Marktbedingungen auf das städtische Gebiet konzentrieren. Der Anteil der Landbevölkerung in den Kreisen beläuft sich auf ca. 80 % (Luo /Chen 2008, S. 3). 2002 wurden die Verhältnisse des Bruttosozialprodukts der drei Wirtschaftssektoren von 23: 43: 33 (Primärsektor: Industrie: Dienstleistung) von den Kreisen dokumentiert, während diese für das ganze Land 13,7: 44,8: 41,5 betrugen (Fan und Wu 2011). Obwohl der Industrialisierungsgrad der Kreiswirtschaft ständig zunimmt, besitzt die Landwirtschaft nach wie vor eine relativ große Bedeutung für diese. 2011 entsprach das Bruttosozialprodukt des Industriesektors das 3,66-Fache von demselben des Primärsektors für alle Kreise, während der nationale Durchschnitt beim 4,63-Fache lag.¹⁸

Aufgrund des hinterstehenden Entwicklungsniveaus besitzt die Kreis- und Gemeindeebene eine relativ schwache Finanzkraft. 2011 erzielten alle Kreise durchschnittlich pro Kopf-Budgeteinnahmen von 1529 RMB (ohne Zuweisung), was nur 19,8% des Nationaldurchschnitts (7712 RMB) betrugen, wobei 58,2% der Budgetausgaben der Kreise durch Finanzzuweisungen der oberen Ebenen gedeckt werden mussten. Diese Umstände ergeben sich zum Teil aus der Abschaffung der Landwirtschaftssteuer, die einmal einen bedeutenden Teil des Aufkommens auf Kreis- und Gemeindeebene ausmachte. Die pro Kopf-Budgetausgaben auf der Kreisebene wurden in demselben Jahr nur 3662 RMB erfasst, die auch weit unter dem

¹⁸ Das Ergebnis für die Kreiswirtschaft wird approximativ durch die Wertschöpfung kalkuliert.

Nationaldurchschnitt (8108 RMB) lagen. Besonders ist zu bemerken, dass die Kreise Chinas wegen ihrer geographischen Lage und des unterschiedlichen Entwicklungsniveaus erhebliche Ungleichheit bezüglich des Volkseinkommens und der Finanzkraft aufweisen. Beispielsweise beliefen sich die durchschnittlichen pro Kopf-Budgeteinnahmen von 202 Kreisen in Gebirgsregionen 2011 auf 1175 RMB, während diese bei 895 Küste-Kreisen 3702 RMB erreichten. 2008 betrug dieselbe Kennzahl für das ganze Land 817 RMB und ihr Mittelwert lag bei 428 RMB. Aber ein Einwohner des bestgestellten Kreises Kunshan (in Jiangsu Provinz) verfügte in demselben Jahr über 16,766 RMB Budgeteinkommen, während dieses in dem ärmsten Kreis Zeku von Qinghai nur 41 RMB betrug (Forschungsgruppe der ländlichen Wirtschaft und Gesellschaft von NBSC 2009 und 2012). Unter diesen Umständen ist der effiziente Ausgleich der Finanzkraft auf der Kreisebene ein nicht zu umgehendes Thema der öffentlichen Finanzen, damit der Bedarf der Bürger nach den essentiellen öffentlichen Gütern unabhängig von dem Wohnort erfüllt wird.

Tabelle 4-13: Überblick über die öffentlichen Finanzen der Kreise (2011)

	Budgeteinnahmen des Kreises (2011)				
	< 50 Mio. RMB	>= 50 u.< 100 Mio. RMB	>= 100 u.< 200 Mio. RMB	>= 200 u. <500 Mio. RMB	<= 500 Mio. RMB
Anzahl der Kreise	143	132	336	671	796
Bevölkerung (in 10.000 Personen)	966	2817	9687	33782	53872
Gesamtfläche (qkm)	1715684	690696	1646941	2387303	2428667
Budgeteinnahmen (in 10.000 RMB)	335415	988341	5002949	22014381	126311415
Budgeteinnahmen pro Kopf (in 10.000 RMB)	347	351	516	652	2345
Budgetausgaben (in 10.000 RMB)	7231107	13231592	35867638	97920151	216058741
Budgetausgaben pro Kopf (in 10.000 RMB)	7486	4697	3703	2899	4011
Finanzlücke (in 10.000 RMB) (*)	6895692	12243251	30864689	75905770	89747326
Finanzlücke pro Kopf (in RMB)	7138	4346	3186	2247	1666
pro Kopf Wert- schöpfung des Pri- märsektors	2945	3241	3651	3854	4100
pro Kopf Wert- schöpfung des In- dustriesektors	3201	3840	5727	7558	21036

* Die Finanzlücke eines Kreises wird hierbei als die Differenz ihrer Budgeteinnahmen und Budgetausgaben definiert.

Quelle: Forschungsgruppe der ländlichen Wirtschaft und Gesellschaft von NBSC (2012); Mit eigener Berechnung.

4.5.2 Einkommensseite

In der Tabelle 4-13 werden die Kreise Chinas nach dem Volumen ihrer Budgeteinnahmen klassifiziert. Etwa ein Drittel von ihnen erzielten 2011 weniger als 200 Mio. RMB Budgeteinnahmen; Das öffentliche Aufkommen von einem anderen Dritten lag zwischen 200 und 500 Mio. RMB. Das letzte Drittel verfügte über 500 Mio. RMB oder mehr Fiskalmittel, ohne

die Finanzaufweisungen der oberen Ebenen zu berücksichtigen. Dabei wächst durchschnittlich die pro Kopf-Finanzkraft des Kreises mit der Zunahme ihrer Gesamteinnahmen. Eine riesige Ungleichheit der Finanzkraft, die mit dem Wirtschaftsentwicklungsniveau eng verbunden ist, macht uns auf folgendes aufmerksam: Einerseits zeigen die pro Kopf-Wertschöpfung des Industriesektors (als Indikator des Industrialisierungsgrads) und die pro Kopf-Budgeteinnahmen eine hohe positive Korrelation; Andererseits erreichen die pro Kopf-Budgeteinnahmen der bestgestellten Klasse 676% der ärmsten.

Tabelle 4-14: Einkommensstruktur der chinesischen Kreise (2009)

	Betrag (in 100 Mio. RMB)	Als Prozent der Budgeteinnahmen
Steuereinnahmen	11468	80%
Indirekte Steuern	6480	45%
<i>davon: Gewerbesteuer</i>	3571	25%
<i>MwSt.</i>	2212	15%
Einkommenssteuern	1770	12%
Bodenbezogene Steuern	2605	18%
Sonstige	613	4%
Nichtsteuereinnahmen	2826	20%
Gebühren	727	5%
Bußgeld	486	3%
Gewerbe- u. Vermögenseinkommen	931	7%
Spezielle Programme	524	4%
Andere	158	1%
Außerbudgetäre Sonderkonten	1932	14%
Staatliche Fondeinnahmen	6379	45%
davon: Veräußerung des Bodennutzungsrechts	5749	40%

Bemerkung: Hierbei bestanden die Budgeteinnahmen 2009 lediglich aus den Steuereinnahmen und Nichtsteuereinnahmen. Erst 2011 wurde das Aufkommen der Sonderkonten in „Nichtsteuereinnahmen“ integriert. Die staatlichen Fondeinnahmen sind nach wie vor außerbudgetär. Dennoch werden die Sozialbeiträge nicht in dieser Tabelle erfasst.

Quelle: Schatzamt des Finanzministeriums der Volksrepublik China (2011), eigene Berechnung.

Wie in vielen Entwicklungs- und Transformationsländern sind die öffentlichen Finanzen der chinesischen Kreise von der Fülle der außerbudgetären Finanzmittel geprägt. Durch Tabelle

4-14 wird die Einkommensstruktur der chinesischen Kreise verdeutlicht: 2009 machten das Steueraufkommen und die budgetären Nichtsteuereinnahmen der Kreise jeweils 80% und 20% der Budgeteinnahmen aus, während sich die außerbudgetären Einnahmen insgesamt auf 59% der Budgeteinnahmen beliefen, wobei das Einkommen aus der Bodennutzungsrechtsveräußerung 40% der regulären Budgeteinnahmen erreichte.

In demselben Jahr stammten 45% der Budgeteinnahmen aus indirekten Steuern, wobei die Gewerbesteuer den größten Teil (25%) beitrug, während das Aufkommen der Einkommenssteuern nur 12% der Budgeteinnahmen ausmachte. Dabei wiesen die bodenbezogenen Steuern auch eine außergewöhnliche Bedeutung auf, welche sich auf 18% des Budgeteinkommens beliefen.

Im Vergleich zum Jahr 2003 hat sich der Anteil der vom Haushaltsplan erfassten Nichtsteuereinnahmen leicht vergrößert, welcher 2003 17,1% betrug. Jedoch expandierten die staatlichen Fondeinnahmen im gleichen Zeitraum drastisch von 7,8% auf 45% der regulären Budgeteinnahmen. Dafür ist vorwiegend der Einkommenszuwachs durch Veräußerung des Bodennutzungsrechts verantwortlich. Solche Einnahmen nahmen von 2003 bis 2009 drastisch von 17,95 Mrd. RMB auf 574,9 Mrd. RMB zu. Noch zu berücksichtigen ist der hohe Anteil der bodenbezogenen Steuern (Schatzamt des Finanzministeriums der Volksrepublik China 2011). Das heißt, dass die Bodenverpachtung heutzutage eine bedeutende Rolle für die Finanzierung der Kreise und Gemeinden spielt.

Die ungewöhnlich hohen Gebühren und Bußgelder waren mal das Hauptübel in den unteren Regierungsebenen Chinas, die die Bürger und Unternehmen sehr belasteten. Durch die Steuer- und Gebührenreform wurde die gesetzeswidrige Erhebung der Gebühren und Bußgelder bei den Lokalregierungen weitgehend unter Kontrolle gesetzt. 2002 machten sie jeweils 6,2% und 8,4% der Budgeteinnahmen aus (Zhu 2007, S. 131). Bis 2009 haben ihre Anteile auf 5% und 3% geschrumpft.

Nach den zugänglichen öffentlichen Daten werden die außerbudgetären Einnahmen normalerweise zum Teil für Infrastrukturinvestition gebraucht, während sie teils auch die Finanzlücke in verschiedenen öffentlichen Bereichen decken. In der Regel ist das Ausmaß solcher Einnahmen hoch korreliert mit dem regionalen Entwicklungsniveau. Je besser sich die Wirtschaft einer Region entwickelt, desto leichter kann eine Lokalregierung zusätzliche Abgaben erheben. Beispielsweise zeigt Zhu (2007, S. 133-134), dass Siyang, der ärmste Kreis von Ji-

angsu, 2003 nur 12,81 Mio. RMB Fondeinnahmen (6,5% seiner Fiskaleinnahmen ohne Zuweisung) erzielten, während diese bei dem gut entwickelten Changshou 1.858,89 Mio. RMB (45,4% seiner Fiskaleinnahmen ohne Zuweisung) betrugen. Die Feldforschung von Luo et al. (2008, S.48) weist darauf hin, dass der relative Anteil der außerbudgetären Einnahmen an den verfügbaren Finanzmitteln in den gut gestellten Kreisen mindestens nicht niedriger als in den unterentwickelten ist. Da solche Einnahmen kaum von der Umverteilungspolitik der oberen Regierungsebenen berührt werden, wird die regionale finanzielle Ungleichheit tatsächlich durch ihre Existenz vergrößert. Außerdem obwohl diese Mittel zur Ergänzung der Budgetmittel angewendet werden, können die außerbudgetären Aktivitäten wegen ihrer Intransparenz zur Verschwendung und Korruption führen. Aber Luo et al. (2008, S.48) merken an, dass der relative Anteil der Kategorie „außerbudgetäre Einnahmen“ seit 2000 tendenziell schrumpft. Das lässt sich überwiegend als Erfolg der Abschaffung der Landwirtschaftssteuer und bezogener Abgaben ansehen. Zudem werden immer strengere Finanzregeln – selbst nicht in allen Bereichen - auf verschiedenen Regierungsebenen durchgesetzt.

Unter den heutigen Regelungen sind die öffentlichen Finanzressourcen in China auf der Einnahmenseite zu einem hohen Grad zentralisiert, so dass die Budgeteinnahmen auf der Kreisebene weniger als die Hälfte ihres Finanzbedarfs decken können. Die Kreise müssen sich zum großen Teil durch Finanzaufweisungen der oberen Ebenen finanzieren, deren Umfang 2002 ca. 53,8% der Budgetausgaben der Kreise ausmachten, welcher 2011 auf 58,2% stieg (Forschungsgruppe der ländlichen Wirtschaft und Gesellschaft von NBSC 2003 und 2012). Die daraus entstehende Finanzlücke variiert 2011 für die Kreise verschiedener Einnahmenklassen von 41,5% bis 95,4%. Tabelle 4-13 macht es klar, dass die Abhängigkeit des Kreises von externer Finanzhilfe im Durchschnitt sinkt, wenn seine pro Kopf-Budgeteinnahmen zunehmen. Jedoch weisen die Kreisregierungen, deren Ausgaben unter 50 Mio. RMB liegen, auch die höchsten pro Kopf-Budgetausgaben auf, was auf die verstärkte finanzielle Unterstützung des Staats für unterentwickelte Regionen in den letzten Jahren zurückgeführt werden kann.

4.5.3 Ausgabenseite

Die Aufgabenzuordnung zwischen Regierungsebenen weist in verschiedenen Provinzen eine Vielfalt auf. Allerdings sind einige Merkmale aus den Durchschnittsdaten zu entnehmen: Die Provinz-, Stadt- und Kreisregierungen tragen ihre eigenen allgemeinen Verwaltungskosten; Meist sorgt die Provinzebene für die Förderung der Wissenschaft und Forschung sowie die Umverteilung innerhalb ihres Verwaltungsgebiets; Die Hochschulen werden in der Regel nach ihrer Zugehörigkeit von der Zentral- oder Provinzebene finanziert, während die Finanzverantwortlichkeit der Schulbildung vorwiegend von der Stadt oder dem Kreis übernommen wird; Vier subnationale Ebenen haben zusammen finanzielle Verpflichtungen für die Infrastrukturen, das Rechtssystem, Gesundheit, Kultur, Wissenschaft, Unterstützung der Landwirtschaft beziehungsweise Landwirte, Preissubvention, Forschung und Entwicklung, Zuschüsse in Sozialfonds etc., obwohl die ländlichen Gemeinden in den letzten Jahren ihre finanzielle Autonomie immer mehr verloren; Folgende Ausgaben trägt die zuständige Stadt- und Kreisregierung: der Aufbau und die Erhaltung der städtischen Infrastrukturen, die Kosten der Serviceeinrichtungen im Bereich der Landwirtschaft, Forstwirtschaft beziehungsweise der Wasserbauten, Sozialhilfe sowie spezielle Programme (Fan und Wu 2011). Bisher besitzt die Kreisregierung auf der Ausgabeseite nur unzureichende finanzielle Autonomie. Einerseits ist sie dazu verpflichtet, eine Reihe von Mandaten der oberen Ebenen zu erfüllen, was eine zusätzliche Ausgabe und Verschuldung verursacht (OECD 2006a, S. 32; Li 2008, S. 101ff; Finanzbehörde von Shayang 2010); Andererseits können die Zentral- und Provinzebene durch Ad-hoc-Finanztransfers ihre Ausgabenpolitik beeinflussen. 2011 wurden 77,23% der Fiskaleinnahmen in 54 untersuchten Kreisen dafür verbraucht, so dass sie über ganz schmale Finanzmittel verfügten, eigene Ausgabenpolitik entsprechend den regionalen Bedürfnissen durchzusetzen (NAOC 2012).

Die Verwaltungskosten in weiterem Sinne, nämlich Aufwände für allgemeine Verwaltung, Sicherheit und Gemeindeangelegenheiten, belaufen sich auf 30% der Budgetausgaben der Kreise, die etwa die Hälfte solcher Kosten bei den subnationalen Regierungen ausmachen. Die Kreise müssen den Hauptteil (66%) ihrer Ausgaben für Bildung auf den subnationalen Ebenen – besonders für die Schulbildung - tragen, welche auch die größte Ausgabenkategorie der Kreise darstellt (21%). Ausgaben mit absichernder und umverteilender Funktion (Sozialabsicherung, Beschäftigung und Gesundheit) machen auch einen bedeutenden Teil (21%) der

öffentlichen Ausgaben aus. Die Kreise müssen über die Hälfte dieser Kosten tragen. Dabei weisen die Kapitalausgaben einen relativ kleinen Anteil (5%) an den Budgetausgaben auf. Einerseits liegt dies daran, dass sich solche Budgetausgaben auf die Provinz- und Stadtebenen (72%) konzentrieren. Andererseits erfolgt dieses zum großen Teil durch außerbudgetäre Aktivitäten. Zumal erreichten die staatlichen Fondausgaben der Kreisregierung, die meist mit Infrastrukturinvestitionen zusammenhängen, 2009 47% all dieser Ausgaben bei den subnationalen Instanzen und 24% der Budgetausgaben der Kreise. Recht gering sind aber die Ausgaben für Umweltschutz beziehungsweise Wissenschaft /Kultur, die jeweils nur 3% betragen. Im Vergleich zum Anfang der 2000er werden heutzutage einerseits mehr Finanzmittel den Kreisen zugeordnet; andererseits ist die Verantwortung der Kreise für das Angebot essentieller öffentlichen Güter in ihren Verwaltungsgebieten kaum verändert (vgl. auch Wu 2010, S.58).

Tabelle 4-15: Ausgabestruktur der chinesischen Kreise (2009)

Allgemeine Verwaltung	17% (55%)	Erziehung	21% (66%)
Sozialabsicherung und Beschäftigung	13% (50%)	Land- u. Forstwirtschaft sowie Wasserbau	12% (58%)
Gemeinde-angelegenheiten	8% (46%)	Gesundheit	8% (60%)
Sicherheit	5% (43%)	Umweltschutz	3% (52%)
Wissenschaft und Kultur	3% (31%)	Kapitalausgaben	5% (28%)
Andere	5% (40%)	--	--

Bemerkung: Die Prozentzahl außerhalb der Klammer stellt den Anteil dieser Kategorie an Budgetausgaben dar; Die Ziffer in der Klammer drückt das Gewicht der Kreis- und Gemeindeebene an gesamten Ausgaben der subnationalen Regierungen für die jeweilige Kategorie aus.

Quelle: Schatzamt des Finanzministeriums der Volksrepublik China (2011), eigene Berechnung

Ein weiterer Maßstab zur Messung der Regierungsgröße sind Personalkosten. Da die öffentlichen Daten dafür nicht zureichend verfügbar sind, soll ihr Umfang anhand einzelner Fallstudien geschätzt werden. Gemäß der Arbeit von Luo et al. (2008, S. 60) variierten sie in den

sechs untersuchten Kreisen, die zu verschiedenen Provinzen gehören, von 38,81% bis 64,22% der Budgetausgaben (von unterschiedlichen Jahrgängen, 2003-2006). Dabei überstieg ihr Anteil in drei Kreisen 50% der Budgetausgabe. Im Allgemeinen hatte ein Kreis mit niedrigerem Entwicklungsniveau höhere Personalkosten im Verhältnis zu den Budgetausgaben. Die Personalkosten auf der Kreisebene wuchsen in den 1990ern besonders schnell. Erst seit Ende der 1990er gingen sie in fünf von sechs Kreisen wieder leicht zurück. Eine andere Studie (Forschungsgruppe für die öffentlichen Finanzen in Xinjiang 2005) in dem relativ unterentwickelten autonomen Gebiet Xinjiang zeigt ähnliche Ergebnisse: In den meisten Kreisen erreichten die Personalkosten 2003 über 50% der Budgetausgaben, in manchen zwischen 60%-70% und in einzelnen armen Regionen sogar 97%. Das führte dazu, dass sich die Lokalregierungen die Ausgaben für Infrastrukturinvestition und Sozialangelegenheiten kaum leisten konnten und dass das Funktionieren der Lokalinstanzen in armen Regionen gefährdet wurde. Fonk und Wong (2008) schätzen, dass die Lokalregierungen insgesamt etwa 70% der Budgetmittel fürs Personal ausgeben. Die Feldforschung von Wu (2010, S. 180, 196, 225 und 247) bestätigt ihre Schätzung: Solche Kosten in vier interviewten Kreisen belaufen sich auf 62% bis 76% der Budgetausgaben.

Die ungewöhnliche Höhe der Personalkosten lässt sich auf die drastische Zunahme der Anzahl der öffentlichen Dienste und Erhöhung des Lohnniveaus zurückführen. Dieses wird durch Tabelle 4-16 und 4-17 veranschaulicht: Die Anzahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten und der Pensionäre stieg in drei von vier Fällen von 1990 bis 2004 jeweils um 90%, 116% und 98%, während sich das durchschnittliche Lohnniveau im öffentlichen Sektor in allen vier Fällen massiv erhöhte (auf 1167%, 406%, 1320% und 707%). Da die Kreisebene im Allgemeinen ein immer kostspieligeres Bürokratiesystem finanzieren muss, sind ihre verfügbaren Finanzressourcen zur Bereitstellung essentieller öffentlicher Güter - wie Krankenversorgung, Umweltschutz und Investition in Landwirtschaft - recht knapp. Aber diese Tendenz scheint sich seit 2004 zu verlangsamen. Die Arbeit von Wu (2010, S.249) bestätigt, dass die bürokratische Expansion auf der Kreis- und Gemeindeebene seit 2002 unter Kontrolle gebracht wurde. Jedoch weist Wu auch darauf hin, dass die Lokalregierungen danach die Leistungen der privaten Firmen kaufen müssen, sodass sich ihre Ausgaben nicht dadurch reduzieren. Die Rekonstruktion des Regierungssystems der unteren Ebenen scheint ein schwerwiegendes Thema zu bleiben.

Tabelle 4-16: Expansion der im öffentlichen Dienst Beschäftigten der Kreise (1990-2009)

		1990	2004	2009
Yuyao	Anzahl der Beamten u. Angestellten	8570	14960	15778
	Personen im Ruhestand	1997	5125	6561
Changge	Anzahl der Beamten u. Angestellten	8812	18294(**)	19511
	Personen im Ruhestand	1131	3224(**)	5184
Dongzhi	Anzahl der Beamten u. Angestellten	10177(*)	10130	9008
	Personen im Ruhestand	1242(*)	2444	2867
Huize	Anzahl der Beamten u. Angestellten	8650	15880(**)	19845
	Personen im Ruhestand	786	2811(**)	3884

(*) Daten von 1991; (**) Daten von 2003.

Quelle: Luo et al. (2008, S. 93); Schatzamt und Budgetierungsamt des Finanzministeriums der Volksrepublik China (2010); Mit eigener Berechnung.

Tabelle 4-17: Zuwachs des durchschnittlichen Lohnniveaus im öffentlichen Sektor in vier ausgewählten Kreisen (in RMB)

	1990	2003	Zuwachsrate
Yuyao	2678	31258(**)	1167%
Changge	2112	8580	406%
Dongzhi	1347(*)	17778(***)	1320%
Huize	1843	13036	707%

(*) Daten von 1990; (**) Daten von 2004; (***) Daten von 2006.

Quelle: Luo et al. (2008, S. 95); Mit eigener Berechnung.

Darüber hinaus ist eine drastische Schuldenexpansion nach 2009, die sich aus starker Staatsinvestition ergab, ebenso bei den Kreisregierungen beobachtbar. Die öffentliche Verschuldung auf und unter der Kreisebene belief sich im Jahr 2002 auf ca. 728,5 Mrd. RMB (Li 2008, S. 139). Bis Juni 2013 nahm dieselbe auf 5,4 Billionen RMB zu, was 30,2% aller Schulden der subnationalen Regierungen ausmachte und sich größtenteils auf die Kreisebene konzentrierte.¹⁹

¹⁹ Gemäß den offiziellen Daten von NAOC und NBSC lässt sich vermuten, dass die Kreis- und Gemeindeebene nach Transfer über ca. 50% der gesamten Fiskaleinnahmen verfügt. Das bedeutet, dass das Volumen ihrer Verschuldung 2013 ungefähr ihrem Aufkommen entsprach.

4.5.4 Finanzzuweisungen

Abschnitt 4.2.2 hat veranschaulicht, dass die Provinzebene einmal einen großen Teil der Fiskaleinnahmen zentralisierte, wodurch ernsthafte Finanzprobleme bei den Lokalebenen entstanden. 2004 befanden sich die öffentlichen Finanzen von 30% der chinesischen Kreise in Not. Im Zeitraum zwischen 2005 und 2007 nahm diese Zahl von 791 auf 27 Kreise ab, wofür der Staat 72 Mrd. RMB zuschoss (Ma et al. 2011). Die Verbesserung der Finanzlage der Kreisebene wurde überwiegend durch intensive Finanzhilfe („sanjiangyibu“) der oberen Ebenen realisiert, was aber die finanzielle Autonomie der Kreise beeinträchtigt.

2012 hat der nationale Rechnungshof Chinas den Haushalt von 54 Kreisen überprüft (NAOC 2012). Das Ergebnis zeigt, dass die Finanzkraft der Kreise durch den Einnahmenzuwachs und die fiskalischen Zuweisungen gestärkt wurde. 2010 erhielt die Kreisebene (inklusive der unterstehenden Gemeinden) von 18 Provinzen 1,6 Billionen RMB Zuschüsse, was dem 1,25-fachen ihrer Fiskaleinnahmen entsprach. Nach Transfer verfügte die Kreisebene über 58,45% aller Finanzmittel auf den subnationalen Ebenen.

Tabelle 4-18: Struktur der erhaltenen Finanzzuweisungen der Kreisebene (2011)

Allgemeine Zuweisungen*	Zweckzuweisungen	Ad-hoc-Zuweisungen
31,6%	17,6%	50,8%

* Das sind allgemeine Zuweisungen in engerem Sinne, d. h. ohne Zweckzuweisungen.

Quelle: NAOC (2012).

Allerdings sind die Art und Struktur der Finanzzuweisungen an die Kreisebene noch zu rationalisieren: 2011 konnten nur 31,6% aller Zuweisungen von den untersuchten 54 Kreisen frei verwendet werden, weil der Hauptteil von diesen zweckgebunden war. Im Abschnitt 4.2.3 wurde bereits gezeigt, dass die Ad-hoc-Transfers wegen ihres komplizierten Vergabe- und Anwendungsverfahren aufwendig und ineffizient sind. Unter näheren Betrachtungen sind weitere Nachteile dieser Zuweisungen festzustellen: Da das Volumen solcher Finanzhilfe nicht vorhersehbar ist, wird die Haushaltsplanung der Kreisregierung erschwert (Li 2008, S. 103); Die Evidenzen auf der Kreisebene bestätigen die Befunde vom Abschnitt 4.2.3, dass die durch Ad-hoc-Transfer finanzierten Projekte oft den tatsächlichen Bedürfnissen der Kreise, Gemeinden oder Dörfer nicht entsprechen, sodass Verschwendung und zweckentfremdete

Nutzung der öffentlichen Mittel hervorgerufen wurden (Wu 2010, S.202; F. Zhou 2012); Je strenger die Vergabe- und Verwendungsregeln sind, desto weniger können die Gemeinde- und Dorfebene davon profitieren, da sich diese Mittel auf verschiedene Abteilungen des Kreises konzentrieren und erst durch ein langwieriges Verfahren erworben werden können (F. Zhou 2012); Die öffentlichen Projekte werden zunehmend ein Instrument der Lokalinstanzen zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung (Qu 2012; Huang et al. 2014); Die Kreisregierung hat auch die Möglichkeit, sich die Ad-hoc-Transfers indirekt anzueignen, indem sie mehr Finanzierungsverantwortung den ihr unterordneten Abteilungen, denen solche Transfers zugehen, übergibt (Liu, Wang, Tao & Murphy 2009); Weil die Vergabe der Ad-hoc-Transfers oft Eigenleistung der Empfänger voraussetzen, könnten sie zu Verschuldung, Verlust des Kollektivvermögens und Verschlechterung der Governance führen (Gao 2010b; X. Zhou 2012; Huang et al. 2014).

Die Theorien des fiskalischen Föderalismus bieten uns bereits die Einsicht, dass die allgemeine Zuweisung im Normalfall zur Reduzierung des Finanzkraftunterschieds geeignet ist und dass die zentralisierte Entscheidungsfindung für das Angebot der lokalen öffentlichen Güter wegen des Informationsproblems sehr wahrscheinlich Fehlallokation verursacht. Im Kontext Chinas könnte allerdings eine Umstrukturierung der Finanzzuweisung allein keinen Erfolg bringen, da die Ineffizienz der Ausgabenpolitik auch auf Institutionen auf der politischen Ebene beruht, was im nächsten Abschnitt behandelt wird.

4.5.5 Aufstiegs Wettbewerb der Funktionäre und ihre Wirkung auf die Fiskalpolitik der subnationalen Regierungen

Die Mehrheit der theoretischen Arbeiten (zum Beispiel Seabright 1996; Joumard und Kongsrud 2003) erklärt, dass ein Fiskalföderalsystem deshalb gesellschaftlich nutzenmaximierend ist, weil die Politiker einer Region für die Wiederwahl die Bedürfnisse der Wähler befriedigen müssen, während die Zentralebene die interregionale Externalität der öffentlichen Güter zu internalisieren vermag. Offensichtlich ist mindestens eine notwendige Voraussetzung dieser Effizienzlösung in dem chinesischen Einparteiensystem nicht vorhanden, nämlich die Wahl der Regierungsführung auf verschiedenen Ebenen direkt oder indirekt durch Bürger. In diesem Abschnitt wird skizziert, wie die Aufwärtsverantwortlichkeit der Funktionäre einerseits das Wirtschaftswachstum begünstigt und andererseits eine effiziente Allokation der lokalen öf-

fentlichen Güter verhindert, wodurch wir der politischen Dimension der Fiskalreform näherkommen.

Wie bereits erwähnt wurde, wird die Partei- und Regierungsführung auf einer Regierungsebene Chinas in der Regel von der übergeordneten Ebene berufen, wobei der Volkskongress bislang die Regierung derselben Ebene nicht effektiv überwachen kann. Um eine zügige Durchsetzung der Politik der oberen Ebenen zu garantieren und die Leistung der Funktionäre zu bewerten, wurde ein Evaluationssystem in China entwickelt, das eine Reihe von objektiven Kriterien enthält. Typischerweise wird die Führung einer subnationalen Regierung als „befähigt“ geschätzt, wenn sich die Ziele, die von den oberen Ebenen festgelegt werden, erfolgreich realisieren. Hingegen erhält sie eine negative Bewertung, die zur Entpflichtung führt oder die Möglichkeit eines Aufstiegs verringert.

Der Vorteil des Evaluationssystems liegt darin, dass es objektive und relativ transparente Maßstäbe zur Bewertung des Erfolgs der Funktionäre bietet. Aber weil die Staatstätigkeit eine Mehrdimensionalität aufweist, welche Zielkonflikte und eine Uneindeutigkeit bei der Evaluation hervorrufen könnte, ist einigen Zielen besonders hohes Gewicht zugewiesen. Ferner kann das Evaluationssystem wegen des Informationsproblems vorwiegend quantitative und beobachtbare Kriterien umfassen, während die Qualität und das Unbeobachtbare der öffentlichen Leitungen oftmals vernachlässigt werden (L. Zhou 2007). Nach Liu et al. (2013) lassen sich solche Bewertungskriterien für die Kreis- und Gemeindeebene in sechs Kategorien klassifizieren: Wirtschaftsentwicklung, Finanzverwaltung (insbesondere Zuwachs der Fiskaleinnahmen), Landwirtschaft, politische Ziele (wie Sozialfrieden und Familienplan), Sozialangelegenheiten und Sonstiges (wie Verwirklichung bestimmter Programme). Die ersten zwei Kategorien erhalten im Evaluationssystem einen besonderen Vorrang, wobei die Bedeutung des Angebots der öffentlichen Leistungen relativ gering bleibt (vgl. auch Wu 2010, S. 274-275).

Solches institutionelle Arrangement führt zu einem heftigen Aufstiegs Wettbewerb der Funktionäre auf jeder Regierungsebene (L. Zhou 2007): Die Funktionäre, die eine höhere Leistung – vor allem Wirtschaftswachstum und Zuwachs der Fiskaleinnahmen – erzielen, werden ausgewählt und gewinnen somit die Aufstiegschance. Aus diesem Grund haben die subnationalen Instanzen einen starken Anreiz, bessere Rahmenbedingungen für die Unternehmung zu schaffen, mit ihren verfügbaren Ressourcen das Wirtschaftswachstum zu stützen und andere Anforderungen der oberen Ebenen bestmöglich zu befolgen. Daher lässt sich das schnelle Wirt-

schaftswachstum Chinas zum Teil als Erfolg des Aufstiegswettbewerbs anerkennen. Jedoch verhalten sich die subnationalen Regierungen unter dem starken politischen Druck auch opportunistisch: Die öffentlichen Mittel werden nicht selten durch verantwortungslose Investitionsprojekte verschwendet; Die Soft-Budget-Restriction und intensive Staatinvestitionen verursachen eine drastische Verschuldungskumulation; Die Erfüllung der tatsächlichen Bedürfnisse der Einwohner (zum Beispiel Umweltschutz und Gesundheit) gilt als ein nebensächliches Ziel der subnationalen Regierungen, da normale Bürger bei fehlender politischer Beteiligung die Evaluation und Bestellung der Funktionäre nicht beeinflussen können; Aufgrund der Zentralisierung der politischen Macht ist eine Regierungsebene dazu in der Lage, die Ressourcen der unterstehenden Ebene zur Realisierung eigener Ziele zu verwenden, was eine klare Kompetenzzuteilung verhindert (Zhou 2005); Um bei den immer strengeren Kontrollen der oberen Ebenen durchzukommen, sind die Kreis- und Gemeinderegierungen gezwungen, langwierige Arbeiten zu tragen, die hohe Verwaltungskosten verursachen und für eine „good Governance“ sinnlos sind (Zhao 2010, S. 167-175); Das Privileg der Wirtschaftsentwicklung kann auch dazu führen, sodass die Knappheit der Finanzmittel für das Angebot anderer öffentlicher Güter steigt (Takeuchi 2006, zitiert nach Wu 2010, S. 202-203; Zhou 2005).

Nach den Folgerungen des Oates-Modells kann die uniforme Fiskalpolitik, die von der Zentralebene erstellt wird, bei divergierenden regionalen Präferenzen keine optimale Allokation mit sich bringen. Es impliziert auch, dass die optimale Allokation der öffentlichen Güter durch Lokalregierungen einen Mechanismus benötigt, womit die Präferenzen der Einwohner in der Fiskalpolitik der Lokalebenen externalisiert werden kann. Ohne einen solchen könnte eine Fehlallokation der öffentlichen Leistungen mit hoher Wahrscheinlichkeit eintreten, selbst wenn sich die Kompetenzen bereits zweckmäßig und klar zwischen Regierungsebenen zuordnen ließen. Wir haben gesehen, dass gerade dieser in China fehlt. Und dies stellt ein grundlegendes Problem der Governance in China dar, welches sich nicht auf die Kreisebene beschränkt (siehe auch Kapitel 7). Aus diesem Grund schlägt L. Zhou (2007) die Einführung der Bewertung der Öffentlichkeit in das Evaluationssystem und eine stärkere Überwachung der Regierung durch Medien vor, damit dieses Problem gelöst werden kann.

Besonders ist zu berücksichtigen, dass sich die intensive Anwendung der Ad-hoc-Transfers in den letzten Jahren als ein Regime ansehen lässt, das das bestehende Evaluationssystem er-

gänzt. Da die Zentralebene sich darüber bewusst ist, dass die subnationalen Instanzen unter dem politischen Wettbewerb den Anreiz haben, im Preis der Interessen normaler Bürger das Wirtschaftswachstum zu unterstützen, versucht sie durch die Vergabe der standardisierten und zweckgebundenen Projekte die Allokation der öffentlichen Ressourcen zu korrigieren (siehe Abschnitt 4.2.3 und 4.5.4). Dies hat in manchen Bereichen auch Erfolg gebracht, zum Beispiel bei der Kranken- und Altersversorgung auf dem Land. Allerdings führt der Erwerb dieser Projekte unerwarteterweise zu einem andersartigen Wettbewerb, den die Lokalregierungen zur Förderung der Wirtschaft ausnutzen, was von den originellen Zielen der Zentralebene abweicht. Die beiden Regimes – das politische Wettbewerbssystem und die Ad-hoc-Transfers – basieren auf dem Monopol der politischen Macht sowie einer Aufwärtsverantwortung. Die Evidenzen Chinas verdeutlichen, dass sie wegen der Komplexität der Aufgaben eines modernen Staates nicht fähig sind, bei einer fehlenden Überwachung der Bürger die Eigennützigkeit der Lokalinstanzen und die Informationsasymmetrie in der öffentlichen Verwaltung zu bewältigen, was das Dilemma der Governance in China indiziert.

4.5.6 Das neue fiskalische Schema: „Direkte provinzielle Leitung der Kreise“

Das Fünfebenen-Regierungssystem Chinas weist etliche Nachteile auf. Erstens ist es mit hohen Verwaltungskosten verbunden, welche vorwiegend von überflüssigem Personal und den überflüssigen Verwaltungsorganen auf den lokalen Ebenen verursacht werden. Zweitens haben die Lokalinstanzen mit schwächerer Finanzkraft den Anreiz, die Finanzressourcen der unteren Ebenen zu zentralisieren, während ihre Finanzierungsverantwortlichkeiten dezentralisiert werden. Dieses Phänomen ist besonders auffällig auf der Stadtebene. Drittens sind die administrativen Anweisungen durch die fünf Regierungsebenen nach unten zu erteilen und durchzusetzen, wobei sie nicht selten aufgrund des Interesses jeder Ebene verzerrt werden, was Hindernisse für die Verwirklichung der staatlichen wirtschaftspolitischen Ziele verursacht.

Die DPLK, die schon 2003 probeweise eingeführt wurde, stellt eine Neuerung der Regierungsstruktur dar, wodurch der Staat der Kreisebene eine größere Zuständigkeit und höhere Autonomie zuzuordnen versucht. Bisher betrifft sie aber viel mehr die finanzielle Seite als die administrative, worunter man die direkte Finanzverwaltung der Kreisebene durch die Pro-

vinzregierung versteht. Dabei erfolgen die Kompetenzzuordnung, Verteilung der Finanzzuweisungen und Aufwerfung der Finanzmittel teilweise oder komplett durch die letztere, obwohl es verschiedene Varianten in der Praxis gibt (Fang und Wang 2012). Mit dem neuen institutionellen Arrangement erwartet man einige Vorteile (Bo 2011; An 2011; Gao 2010a): 1. Die Provinzregierung könnte dadurch eine gerechte Umverteilung der Finanzmittel effizienter realisieren und den Finanzbedarf der Kreise garantieren, indem die Zentralisierung und das Abfangen der Fiskalmittel durch die Stadtebene vermieden werden; 2. Die Reduzierung der Verwaltungsebenen sollte zur Senkung der Administrationskosten und Erhöhung der Arbeitseffizienz führen; 3. Die Kreise hätten damit mehr Spielraum, eigene Fiskal- und Wirtschaftspolitik zu formulieren und durchzusetzen, wodurch die Regionalwirtschaft gefördert und die Unterschiede zwischen Land und Stadt verkleinert werden könnten; 4. Die Kreisregierung sollte auf die realen Bedürfnisse ihrer Bürger besser reagieren, wodurch sich die Effizienz des Angebots der öffentlichen Leistungen erhöht.

Bis Ende 2011 fand die DPLK Anwendung in 1080 Kreisen Chinas (Zhao 2013). Allerdings ist ihre Wirkung bisher durchwachsen. Dieser Abschnitt will nicht den Erfolg und die kompletten Probleme der DPLK verdeutlichen, sondern nur ihre Hauptmängel aus Sicht der Finanzwissenschaft aufstellen:

Erstens ergibt sich die absolute Ungleichheit der Finanzkraft in erster Linie aus dem Wirtschaftsentwicklungsniveau und den Naturbedingungen der Kreise, die die DPLK nicht zu bewältigen vermag. Obwohl die Regionalwirtschaft durch erhöhte Autonomie der Kreisregierung gefördert werden könnte, ist die Wirtschaftsentwicklung ein langfristiger Prozess, der das aktuelle Finanzproblem nicht lösen kann (Pang et al. 2009). Durch die DPLK verändern sich kaum die Einnahmenstruktur und der Finanzbedarf der Kreisregierung, welche für ihre finanziellen Missstände verantwortlich sind. Unter der neuen Verwaltungsform verlieren manche Kreise mit schwacher Finanzkraft die Finanzhilfe der Stadtebene, während ihre Finanzlücke nicht zwangsläufig durch die Provinzregierung gedeckt wird (Gao 2010b). Ein regelgebundenes Finanzausgleichssystem unter der Provinzebene, das der Angleichung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Lokalregierungen dient und das Angebot essentieller öffentlicher Leistungen garantiert, ist noch aufzubauen. Jedoch setzt ein solches eine relativ klare Kompetenzzuteilung nach Regierungsebenen voraus, was wiederum eine zweckmäßige Rekonstruktion des Regierungs- und Politiksystems erfordert (Y. Xu 2011; Zhao 2013).

Zweitens bleibt die grundlegende Struktur des Regierungssystems trotz der Einführung der DPLK unverändert, was hohe Personal- und Verwaltungskosten verursacht: Die öffentlichen Organe auf der Kreisebene werden nach der Anordnung der Zentral- oder Provinzebene eingerichtet (Li 2008, S.32-36; Zhao 2013); Zur Erfüllung der zentralen Mandate ist die Kreisebene oftmals dazu gezwungen, zusätzliche Verwaltungsorgane zu schaffen, was zur Steigerung der Personalkosten führt (Wu 2010, S. 202). Unter dem bestehenden vertikalen Kontrollsystem haben die Kreise kaum einen Anreiz, die Anzahl der öffentlichen Dienste aktiv zu reduzieren oder ihre Arbeitseffizienz zu erhöhen. Des Weiteren ruft die DPLK sogar neue Probleme hervor: Dadurch erweitert sich die Verwaltungsbreite der Provinzebene erheblich, so dass sie nicht in der Lage ist, zahlreiche Kreisregierungen effektiv zu überwachen (Gao 2010b); Die geographische Distanz zwischen der Provinz- und Kreisregierung erschwert den gegenseitige Austausch der Informationen und führt zur Erhöhung der Transaktionskosten (beispielsweise Reisespesen bei der Kreisregierung) (ibid.).

Drittens wird erwartet, dass eine Lokalregierung durch fiskalische Dezentralisierung die lokalen öffentlichen Güter entsprechend den Bedürfnissen der Einwohner versorgen kann, da sie einen Informationsvorteil besitzt und ihre Führung durch die Wahl dazu verpflichtet ist. Jedoch ist das Politik- und Regierungssystem Chinas ganz anders ausgestattet, indem die politische Macht zu einem hohen Grad zentralisiert wird. Das Unterangebot der essentiellen öffentlichen Leistungen, das durch den Aufstiegswettbewerb der Funktionäre und die investitionsorientierte Entwicklungsstrategie verschärft wird, lässt sich wohl nicht durch die DPLK bewältigen, weil sich die Anreizsetzung für die Lokalführung dabei nicht verändert. Zur Lösung dieses Problem wäre eine entsprechende Institution, die auf der politischen Beteiligung der Einwohner basiert und das Verhalten der lokalen Funktionäre effektiv überwachen kann, unabdingbar.

Viertens ist ein Koordinationssystem, das die überregionale und ebenenübergreifende Kooperation bedient, noch aufzubauen. Die Theorie des Fiskalföderalismus schlägt bereits vor, dass das Angebot mancher lokaler öffentlicher Güter von der höheren Ebene koordiniert werden sollten, da sie überregionale Bedeutung aufweisen oder deren Angebot mit beachtlichem Skaleneffekt verbunden ist. Separate Bereitstellung solcher Güter durch die jeweiligen Gebietskörperschaften könnte überhöhte Kosten und Verschwendung verursachen, beispielsweise Autobahnen und Wasserbauten. Bisher ist ein Koordinationsmechanismus, der die Verhand-

lung zwischen verschiedenen Regierungsgliedern ermöglicht, in China abwesend, ausgenommen die von der Zentral- oder Provinzebene geführten großen Sozial- und Infrastrukturprojekte. Dieses Problem wird durch die Einführung der DPLK verstärkt, weil die Stadtebene durch die DPLK die koordinierende Funktion in ihrem Verwaltungsgebiet verliert, welche durch neue Institution zu erfüllen ist (Gao 2010a).

4.5.6 Anmerkungen

Die vorigen Ausführungen veranschaulichen, dass ein gut funktionierendes Fiskalsystem auf der Kreisebene schon vieles voraussetzt. Die Kreise spielen nach wie vor eine bedeutungsvolle Rolle in den öffentlichen Finanzen Chinas, da sie zahlreiche essentielle Leistungen für Dreiviertel der Bürger bieten. Im Allgemeinen ergibt sich die schwache Finanzkraft der Kreise aus dem relativ niedrigen Entwicklungsniveau und des hohen Anteils der Landwirtschaft. Jedoch ist das Finanzproblem des Kreises vielseitig, sodass eine entsprechende Fiskalreform in mehreren Bereichen ansetzen muss.

Was die öffentlichen Einnahmen betrifft, zeigen die Kreise derzeit nicht nur eine hohe Abhängigkeit von Zuweisungen der oberen Ebenen, sondern auch vom Einkommen aus Boden. Die Analyse vom Unterkapitel 4.3 hat bereits gezeigt, dass die Bodenverpachtung einerseits einen großen Beitrag zum Wirtschaftswachstum und zur Verbesserung der Infrastrukturen leistet, andererseits finanzielle und volkswirtschaftliche Risiken mit sich bringen. Dieses Finanzierungsmodell benötigt eine grundsätzliche Modifizierung.

Auf der Ausgabe Seite müssen die Einrichtungen der Kreisregierung rationiert werden, damit sich die Arbeitseffizienz erhöht und die hohen Verwaltungs- und Personalkosten abbauen. Dennoch wäre eine Redefinition ihrer Finanzierungsverantwortlichkeiten erforderlich, weil Bildung und andere Sozialleistungen momentan über 40% der Budgetmittel der Kreise verbrauchen, während Umweltschutz, Wissenschaft und Kultur dabei nur einen sehr kleinen Anteil besitzen. Beispielsweise könnte die Finanzierungskompetenz von Bildung der Provinzebene zuordnet werden, da sie hohe positive Externalität aufweist und die ganze Gesellschaft von verbesserter Qualifikation der Bürger profitiert kann.

Die Notwendigkeit der vertikalen Finanztransfers lässt sich durch die schwache Finanzkraft der Kreise im Allgemeinen und erhebliche Regionalunterschiede begründen, wodurch das

Funktionieren der Kreisregierung sichergestellt werden. Zur Stärkung der Finanzkraft der Kreise und Umverteilung der Finanzressourcen kann das bestehende Finanzzuweisungssystem seine Ziele schon zu einem gewissen Grad erfüllen, wobei die ärmsten Kreise besonders intensiv finanzielle Unterstützung erhalten. Jedoch weist es bisher eine ineffiziente Struktur auf. Zumal soll sich die Anwendung der Ad-hoc-Transfers auf einige relevante Bereiche beschränken, während sie zum Teil durch vorhersehbare allgemeine Zuweisungen ersetzt werden muss.

Die Schaffung eines Mechanismus, der das bestehende Wettbewerbssystem mindestens zum Teil ersetzen kann, wodurch die Lokalführung zur Erfüllung der Bedürfnisse der Bürger verpflichtet ist, scheint unentbehrlich zu sein. Eine mögliche Option ist die Reform des Volkskongresses verschiedener Ebenen, indem ihre Macht zum Beschluss des Haushaltsplans garantiert und die Wahl der Volksvertretung direkt oder indirekt durch die Bürger ermöglicht wird, so dass die Einwohner die Anwendung der öffentlichen Mittel beeinflussen können. Dadurch kann auch die Verwaltungsarbeit der Zentral- und Provinzebene erleichtert werden. Nur auf dieser Basis könnten die Reduzierung der staatlichen Verwaltungsebenen und zweckmäßige Kompetenzzuteilung zwischen Regierungsgliedern Erfolg bringen.

4.6 Zwischenergebnisse

Ein gut funktionierendes Fiskalföderalsystem soll zum einen die öffentlichen Güter entsprechend den Bedürfnissen der Bürger sowie der Gesellschaftsentwicklung effizient anbieten, zum anderen die Verwirklichung der sozial- beziehungsweise wirtschaftspolitischen Ziele des Staates unterstützen, wobei eine finanzielle Nachhaltigkeit garantiert werden muss. Daher ist das Fiskalföderalsystem keinesfalls ein eigenständiges Gefüge, da es stets einen Teil des Staatsaufbaus ausmacht und zur Erfüllung der Staatstätigkeiten dient. Neben einer rationalen inneren Organisation hängt sein Funktionieren wiederum von der wirtschaftlichen und politischen Ordnung eines Landes ab, indem die letztere die Festlegung und Erreichung der fiskalpolitischen Ziele beeinflusst.

In diesem Kapitel wurden mehrere Problembereiche bezüglich der fiskalföderalen Beziehungen Chinas untersucht, wodurch sich die Komplexität der Problematik aufzeigt. Obwohl sich die Betrachtungen der vorherigen Kapitel vorwiegend auf die Fiskalreform beschränkt, lassen

sich bereits einige Merkmale der Herrschaftsverhältnisse in China und ihre Zusammenhänge mit der Fiskal- beziehungsweise Wirtschaftspolitik skizzieren: Trotz ihres Monopols der politischen Macht sucht die herrschende Partei heutzutage zunehmend ihre Legitimität und eine politische Solidarität nicht durch ideologische Mittel sondern durch Wirtschaftserfolge. Aus diesem Grund stellen Entwicklung und Gleichheit zwei Hauptziele der Fiskalpolitik dar, welche in Aufgaben wie eine allgemeine Erhöhung des Lebensstandards der Bürger, die Förderung der unterentwickelten Regionen, steigende Staatseinnahmen, bessere Erziehung, die Armutsbekämpfung, ein hohes Beschäftigungsniveau, die Verbesserung der materiellen Infrastrukturen, das Angebot grundlegender Sozialabsicherungen etc. gegliedert werden können. Sie stimmen auch zum Teil mit denen einer „good governance“ überein. Derartig reagiert die chinesische Zentralregierung bei einer sehr beschränkten politischen Beteiligung häufig auf den Ansprüchen der Bürger, insbesondere auf der materiellen Ebene. Basiert auf einer starken politischen Macht und dem unfassenden Staatseigentum kann die Partei auch in verschiedener Weise in den Entwicklungsprozess des Landes intervenieren. Wir haben gesehen, dass mehrere spezielle Institutionen in China geschaffen wurden, welche zur Erreichung der fiskalischen und wirtschaftspolitischen Ziele des Staates dienen können, wie das Wettbewerbssystem der Funktionäre, Ad-hoc-Transfers, Bodenverpachtung und starke Subventionen für Nationalminderheitsgebiete.

In Vergleich zu einem Fiskalföderalsystem der Industrieländer können etliche institutionelle Mängel in dem chinesischen System identifiziert werden, weil es bei weitem kein fertig gebildetes ist. Dies äußert sich besonders in der mannigfaltigen und unscharfen Kompetenzzuteilung unter der Provinzebene sowie in dem komplizierten Zuweisungssystem. Betrachten wir seine Leistungen, hat es aber in den letzten Jahren eindrucksvollen Erfolg in einigen Bereichen erzielt: Durch das schnelle Wirtschaftswachstum und verbesserte Finanzverwaltung wurde die Finanzkraft des Staates beträchtlich gestärkt; Die riesigen regionalen Finanzkraftunterschiede haben sich mit Hilfe der Finanztransfers stark verkleinert, sowohl auf der Provinz- als auch auf der Kreisebene; Die Kreisregierungen erhalten starke finanzielle Unterstützung, wobei die im unterentwickelten Westen besonders bevorzugt werden.

Allerdings bleiben dabei mehrere grundlegende Probleme bestehen, welche in verschiedenen Ebenen verwurzelt sind und nur durch eine fiskalföderale Reform in Kombination mit der politischen Neuerungen und der Umstrukturierung des Staatsaufbaus gelöscht werden könnten.

Aus den Erfahrungen und Problemen der chinesischen Fiskalreform lassen sich nun drei Konsequenzen ziehen.

Erstens sind die Stärken der gradualen Reformstrategie anzuerkennen. Wie man in der Fiskalreform Chinas seit 1994 beobachten konnte, erleichtert sie erheblich die Durchsetzung der neuen Regelungen, da sich diese anfänglich auf einige bedeutende Bereiche beschränkten und daher praktikierbar sind. Dadurch werden auch große finanzielle und wirtschaftliche Schocks vermieden, die die Finanz- und Wirtschaftsordnung gefährden könnten. Obwohl der neu gegründete institutionelle Rahmen zwangsläufig etliche Mängel aufweist, lässt er sich im Reformsprozess nach und nach modifizieren. Außerdem stellt die Fiskalreform unter rasanter Transformation einen hochgradig komplexen dynamischen Prozess dar, wobei man die gegenseitige Anpassung zwischen dem Fiskalsystem und anderen Subsystemen des Staates, die sich ebenso ständig verändern, bewältigen muss. Einerseits verfügt man nicht von vornherein über die Kenntnisse über eine passende Gestaltung des Fiskalsystems, da man diese lediglich in der Praxis herausfinden kann; Andererseits treten dabei stets neue Herausforderungen auf, wofür der Staat Lösungen finden muss. Mit Hilfe des politischen Monopols ist die chinesische Zentralregierung dazu in der Lage, die fiskalischen Regeln rechtzeitig den aktuellen Verhältnissen anzupassen. Erst dann werden die geprüften praktikablen Regelungen ausgewählt und festgelegt, was eine kontinuierliche Verbesserung des Systems erlaubt.

Zweitens wurde die Bedeutung der bürgerlichen politischen Beteiligung für eine effiziente öffentliche Verwaltung hierbei beleuchtet. Seit 1978 setzt die chinesische Regierung die Modernisierung des Staates – vornehmlich die Erhöhung des Gesamtoutputs und des allgemeinen Wohlstands – als das erste Ziel, obwohl das Einparteisystem unverändert bleibt. Die Realisierung dieses Ziels beruht einerseits auf einer dynamischen Marktwirtschaft, andererseits auf dem umfassenden Staatseigentum und der effektiven Steuerung der Partei. Sofern dieser Pfad gewählt wird, folgt die Staatsentwicklung einer eigenen Logik: Der Zuwachs der Marktwirtschaft begleitet eine Umstrukturierung sowie Verkomplizierung der Wirtschaft und Gesellschaft, wodurch der Staat neue Aufgaben entsprechend der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung übernehmen muss, wie die Regulierung des Marktes, soziale Absicherungen, neue Infrastrukturen, Verbesserung der Qualifikation der Arbeitskräfte, Umweltschutz etc. Diese weisen eine zunehmende Mehrdimensionalität und Komplexität auf und ihre Verwirklichung erfordert die Anpassung nicht nur auf der fiskalischen Ebene sondern auch der politi-

schen. Dabei sind die demokratischen Elemente erforderlicherweise in das Politiksystem einzuführen, da sie die Effizienz der öffentlichen Ausgaben erhöhen und die Überwachung der subnationalen Ebenen erleichtern können, besonders für ein großes Land wie China (siehe auch Kapitel 7). Das politische Wettbewerbsystem und die Ad-hoc-Transfers Chinas versuchen, durch eine Stärkung der vertikalen Kontrolle die Konkurrenzbedingungen für die subnationalen Instanzen zu schaffen und eine gute Governance zu erzeugen. In der Praxis fördern sie häufig die Wirtschaftsentwicklung im Preis anderer Ausgabebereiche, weil sie die Informationsasymmetrie und die Eigennützigkeit der Lokalinstanzen nicht meistern können. Dies ist auch zum Teil für die Schwierigkeiten der DPLK verantwortlich, da die Autonomie der Lokalebenen nicht zur Effizienz der Ausgabepolitik in Hinsicht auf der Findung reeller Bedürfnisse, ihrer Befriedigung und Kontrolle führen könnte, wenn eine effektive Überwachung durch Bürger abwesend ist. Aus diesen Gründen macht die Implementierung einer Art der Repräsentation in das bestehende System wohl eine notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Fiskalreform und Rekonstruktion des Regierungssystems in China aus.

Der dritte Punkt betrifft die Anwendung neuer fiskalischer Instrumente. In der aktuellen Entwicklungsphase Chinas hat die investitionsorientierte Entwicklungspolitik zweifellos ihre Berechtigung, da dadurch nicht nur die Infrastrukturen rasant verbessert, sondern auch die Beschäftigung und das Volkseinkommen erhöht werden könnten, welche für das Wirtschaftspotential sowie den Wohlstand der Bürger bedeutungsvoll sind. Die Bodenverpachtung basiert auf dem Gesamteigentum an Boden und liefert neben den regulären Fiskaleinnahmen zusätzliche Finanzmittel, die die subnationalen Ebenen Chinas zur Verwirklichung ihrer sozialen beziehungsweise wirtschaftlichen Ziele verwenden können. Einerseits leistete sie in den letzten zehn Jahren einen großen Beitrag zur Urbanisierung und Wirtschaftsentwicklung. Andererseits verschärfte sie die Konkurrenz zwischen den subnationalen Instanzen um Wachstum, wodurch schwerwiegende finanzielle und wirtschaftliche Probleme hervorgerufen wurden, was aber im Wesentlichen nicht in der Anwendung solcher Mittel sondern in der Abwesenheit eines Planungs- und Verwaltungssystems lag. Das Experiment von China zeigt sich eben auf, dass die Wirkungen solcher Innovationen nach ihrem Einsatz notwendigerweise durch die Praxis zu prüfen sind, damit entsprechende Institutionen für ihre Planung und Kontrolle allmählich eingeführt werden können. Nur dadurch können sie öffentlichen Zielen die-

nen, während übermäßige Risiken vermieden werden.²⁰

²⁰ Beispielsweise entwickelte sich ein spezielles Verfahren in der großen Stadt Chongqing, wodurch die Stadtregierung den Hauptteil der Bodenmarge zur Bildung des Sozialsystems anwenden kann, während die Wohnungspreise unter Kontrolle gesetzt werden (vgl. Huang et al. 2014).

5. Steuersystem und Staatseinnahmen

Das Steuersystem stellt zweifelsohne einen unentbehrlichen Bestandteil des Fiskalsystems und gar des Staates dar, das nicht nur zur Finanzierung des Staates dient, sondern auch mächtige wirtschaftliche und soziale Wirkungen mit sich bringt. Die Steuerlehre gehört eher zu einem eigenständigen Fachbereich der Finanzwissenschaft. Ein konkretes Steuersystem lässt sich unter sehr unterschiedlichen Aspekten erörtern: steuergesetzlich, steuertechnisch, wirtschaftspolitisch, international vergleichend etc. Dieses Kapitel konzentriert sich darauf, den Staatsumfang und die Steuerstruktur Chinas im Licht der internationalen Erfahrungen zu bewerten, wobei die technischen Details der Besteuerung grundsätzlich vernachlässigt werden.

5.1 Internationale Praxis der Besteuerung

Seit 1900 hat sich das Steuersystem der heutigen Industrieländer in Hinsicht auf der Steuerquote, den Einnahmequellen und der Steuerstruktur stark verändert. 1900 finanzierten sich diese Staaten hauptsächlich durch selektive Verbrauchsteuern (Zölle und spezielle Verbrauchsteuer) sowie Vermögenssteuern auf Grundstück und Gebäude. Seitdem wurden überwiegend vier neue Steuerarten eingeführt oder intensive gebraucht: Körperschaftsteuer, allgemeine Verbrauchsteuer (später MwSt.), Einkommenssteuer und Sozialbeiträge (Messere et al. 2003, S.7).

Ein konkretes Steuersystem von heute stellt vielmehr ein gemischtes System dar, das aus Steuern der drei Kategorien – Steuer auf Konsum, Einkommen und Vermögen - besteht. In verschiedenen Steuersystemen kann eine Steuerart ganz unterschiedliches Gewicht aufweisen. Aber einige indirekten und direkten Steuern tragen meist den Hauptteil des Steueraufkommens bei, insbesondere die allgemeine beziehungsweise selektive Verbrauchsteuer, Einkommenssteuer und Körperschaftsteuer. Dabei spielen die Steuern auf Vermögen (zum Beispiel Grundsteuer) oftmals auch eine wichtige Rolle für die Finanzierung der Lokalregierung. Aus den Evidenzen ist zu entnehmen, dass sich das Niveau der Besteuerung und Kombination der Steuerarten für fast jedes Land über die Zeit hinweg verändern, während sie nicht selten von exogenen Faktoren beeinflusst werden, wie Erdölschocks, Änderung der Sozialstruktur und Umweltproblemen (ibid., S. 13-14).

In den 1950ern und 1960ern, hat sich der Staatsumfang der OECD-Länder bei der Ausbildung der modernen Wohlfahrtstaaten kontinuierlich expandiert. Der beinahe Null-Zuwachs der Abgabenquote und der Einkommenssteuer am Ende der 1970er hatten vorwiegend zwei Gründe: die Stagnation der Volkswirtschaft sowie die Erosion der Steuerbasis der Einkommenssteuer und Körperschaftsteuer. Kombiniert mit dem weiteren Zuwachs der öffentlichen Ausgaben, führte es in vielen Industrieländern zu hohen Defiziten. Durch die Steuerreform der 1980er hat sich zwar die Steuerstruktur geändert, stieg die Abgabenquote weiter an. Aufgrund der längeren Rezession am Anfang der 1990er erreichte das Defizit vieler OECD-Staaten das Rekordniveau, sodass diese durch mäßige Steigerung der Staatseinnahmen, Reduzierung der Staatsausgaben und Privatisierung reduzieren mussten (ibid, S.9-10).

Die Entwicklung der durchschnittlichen Abgabenquote in den OECD-Ländern zwischen 1955 und 2000 war anscheinend konsistent mit dem Wagner'schen Gesetz: Mit dem Zuwachs des pro Kopf-BIPs hat sie stetig von 26% auf 35,2% zugenommen, was wesentlich von der Ausdehnung der Staatsausgaben verursacht wurde. Allerdings ist sie seit 2000 wieder leicht zurückgegangen. 2010 lagen ihre durchschnittliche Steuerquote und Abgabenquote bei 24,6% und 33,8% (Tabelle 5-1).

Tabelle 5-1: Steuerquote und Abgabenquote in ausgewählten OECD-Ländern (2010, als Prozent des BIPs)

Länder	Steuerquote	Abgabenquote
Australien	25,6	25,6
Deutschland	22	36,1
Dänemark	46,6	47,6
Großbritannien	28,2	34,9
Kanada	26,3	31
Japan	16,3	27,6
Schweden	34,1	45,5
Süd-Korea	19,3	25,1
USA	18,5	24,8
OECD-Durchschnitt	24,6	33,8

Quelle: OECD (2014).

Betrachten wir die Steuer- und Abgabenquote in einzelnen Ländern, sind große Unterschiede

zwischen den Ländern auffällig: Die Steuerquote variiert für die ausgewählten Industrieländer in Tabelle 5-1 von 16,3% (Japan) bis 46,6% (Dänemark), während die Abgabenquote zwischen 24,8% (USA) und 47,6% (Dänemark) liegt. D.h. im Verhältnis zum BIP ist der Staatsumfang in Dänemark (nach der Abgabenquote) fast doppelt so groß wie in den USA.

Die Änderung der Steuerstruktur der Industrieländer scheint nicht weniger dramatisch zu sein (Tabelle 5-2): Der prozentuale Anteil der Einkommenssteuer an Steuereinnahmen wuchs drastisch von 4% im Jahr 1900 auf 31,3% im Jahr 1980, welcher sich aber seit den 1980ern deutlich verringert hat. Sie machte 2010 durchschnittlich 23,9% der Steuereinnahmen in den OECD- Ländern aus. Die Verbrauchsteuern im Ganzen sind nicht mehr so maßgebend für die staatliche Finanzierung wie am Anfang des 20. Jahrhunderts. In den letzten 30 Jahren schwankte ihr relativer Anteil zwischen 30-31% des Steueraufkommens. Jedoch gewann die allgemeine Verbrauchsteuer eine zunehmende Bedeutung, während der relative Umfang der selektiven Verbrauchsteuer im letzten Jahrhundert stark sank. Das Aufkommen der Körperschaftsteuer macht seit den 1960ern 7%-10% der Gesamtsteuereinnahmen aus. Ihr Anteil schwankt, aber nicht so sehr wie bei der Einkommenssteuer. Die Sozialbeiträge spielen eine immer wichtigere Rolle in den öffentlichen Finanzen. Die Vermögenssteuern weisen zwischen 1900 und 1980 einen sinkenden Anteil an Staatseinnahmen auf, welcher seit den 1980ern relativ stabil bleibt.

Tabelle 5-2: Steuerquote und Steuerstruktur in den OECD-Staaten (1990-2010, ungewichteter Durchschnitt, in Prozent)

	Einkommen- steuer	Körperschaft- steuer	Sozial- beiträge	Verbrauchsteuern		Vermögens- steuern	Abgabe- quote
				Allgemein	Selektiv		
1900	4	0	1	0	70	25	10
1960	20	10	15	10	27	10	24
1970	28	8,7	19,1	13,5	20,7	7,1	27,5
1980	31,3	7,6	22,1	14,2	16,7	5,3	30,9
1990	29,4	7,9	22	18,1	13,2	5,7	33
2000	25,3	9,6	24,6	19,7	11,5	5,4	35,2
2010	23,9	8,6	26,4	20,5	10,8	5,4	33,8

Quelle: Messere et al. (2003, S. 219); OECD (2014).

Die Entwicklungsländer begegnen häufig ganz anderen Problemen wie die Industrieländer. In erster Linie streben sie nicht nach dem Angebot umfangreicher öffentlichen Güter und einer gerechten Einkommensverteilung, sondern der schnellen Industrialisierung, einem hohen Wirtschaftswachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen. Aus diesem Grund verfolgen sie in ihrer Steuerpolitik vielmehr das Prinzip der Effizienz, wobei das Prinzip der Gerechtigkeit meist vernachlässigt wird (Tanzi 2006). Das spiegelt sich in der Steuerquote und der Mischung der Steuerarten wider. Üblicherweise haben diese Länder eine niedrige Steuerquote und einen hohen Anteil der indirekten Steuern an Steuereinnahmen. Dabei weist auch die Einkommenssteuer eine deutlich kleinere Bedeutung auf. Darüber hinaus versuchen solche Länder aufgrund des Mangels an Kapital, durch Steuervergünstigungen (zum Beispiel Steuerreduzierung für bestimmte Regionen und Sektoren) ausländische Investoren anzulocken. Diese fördern einerseits das Wirtschaftswachstum und verursachen andererseits eine niedrigere Progressivität des Steuersystems. Beispielhaft sind vier Süd- und Ostasiatische Länder (China, Indien, Thailand und Malaysia), deren Fiskalsystem durch niedriges Niveau der Sozialabsicherung, mangelhafte Einkommensbesteuerung und Dominanz der indirekten Steuern charakterisiert ist. Drei von vier Ländern (außer Malaysia) zeigten 1992 und 2002 ein deutliches Übergewicht der indirekten Steuern gegenüber den direkten, wobei das Aufkommen der ersteren ca. 2 bis 3-fach der letzteren war; In den direkten Steuern haben alle vier Staaten mehr Einnahmen durch Körperschaftsteuer als durch Einkommenssteuer erzielt; Außerdem haben all diese Länder steuerliche Anreize, wie tax holiday, für ausländische Investoren eingeführt (Bernardi et al. 2006).

Global gesehen, wächst nicht nur die durchschnittliche Steuerquote mit der Zunahme des pro Kopf-BIPs, sondern auch verändert sich dabei die Struktur der Steuereinnahme. Für die Entwicklungsländer, je höher das pro Kopf-BIP ist, umso kleiner wird der prozentuale Anteil der Einkommenssteuern an den Gesamtsteuereinnahmen, welcher nach im Durchschnitt 31,2% beträgt. Zudem sinken aber auch der relative Anteil der Körperschaftsteuer an den Einkommenssteuern sowie derselbe der Zölle an Steuereinnahmen tendenziell, jeweils von 53,7% auf 30,3% und von 16,4% auf 5,4%. Für Hoheinkommensstaaten verkleinern sich diese zwei Kennziffern weiter auf 17,8% und 0,7%. Hinsichtlich der Konsum- und Produktionssteuern lässt sich jedoch kein deutlicher Trend erkennen. In den Entwicklungsländern haben sie zwar eine stetige zunehmende Bedeutung bei den Steuereinnahmen (durchschnittlich 51,2%), wenn

das pro Kopf-BIP steigt. Aber dieselbe Zahl beträgt bei den Hocheinkommensstaaten nur 32,9% (Tabelle 5-3). Mit den Sozialabsicherungstransfers zusammen wird die progressive Einkommenssteuer in den Industrieländern als ein wichtiges Instrument zur Verkleinerung der Einkommensungleichheit und Realisierung der Sozialgerechtigkeit genutzt (Zimmermann et al. 2012, S. 339).

Tabelle 5-3: Steuerstruktur in der internationalen Praxis (1996-2001)

GDP per capita	Tax Revenue (% of GDP)	Income Taxes (% of Revenue)	Corporate Income Tax (% of income taxes)	Consumption and Production Taxes (% of Revenue)	Border Taxes (% of Revenue)	Inflation Rate	Seignorage Income (% of Revenue)	Informal Economy (% of GDP)
< \$745	14.1	35.9	53.7	43.5	16.4	10.6	21.8	26.4
\$746-2,975	16.7	31.5	49.1	51.8	9.3	15.7	24.9	29.5
\$2,976-9,205	20.2	29.4	30.3	53.1	5.4	7.4	6.0	32.5
All developing	17.6	31.2	42.3	51.2	8.6	11.8	16.3	30.1
> \$9,206	25.0	54.3	17.8	32.9	0.7	2.2	1.7	14.0

Quelle: Gordon und Li (2009)

Die Reports von KPMG (2008 und 2012) machen auf einige internationale Trends der Steuerreform aufmerksam: Erstens, heutzutage wird ein Steuersystem, das die Einkommenssteuern und die indirekten Steuern (vor allem allgemeine und selektive Verbrauchsteuer) als Zentralsteuern kombiniert, von den meisten Ländern akzeptiert. Zweitens, wegen der Globalisierung und zunehmender wirtschaftlicher Konkurrenz zwischen Ländern geht die Körperschaftsteuerrate, global ständig zurück, damit die Investoren gehalten oder angelockt werden. Von 1999 bis 2008 verringerte sich derselbe Satz durchschnittlich von 31,8% auf 25,9%. Drittens, weil der Finanzbedarf des Staates kontinuierlich zunimmt, müssen die Staaten den Anteil der indirekten Steuern erhöhen, um den Einnahmeverlust der Körperschaftsteuer zu kompensieren, während sich dieses oft mit einem höheren Preisniveau verbindet. Erfahrungsgemäß kann ein Staat dadurch die benötigten Finanzmittel leichter bereitstellen als durch Körperschaftsteuer, weil sich unerwünschter Kapitalabfluss dabei vermeiden lässt. Diese Tendenz scheint global fortzubestehen. Des Weiteren variiert die Steuerpolitik in der Praxis von Land zu Land, wobei die Auswahl der Steuerquote und Steuermischung eng mit den verfolgten wirtschaftspolitischen Zielen dieses Landes verbunden ist. Auch ist zu bemerken, dass die Nachbarstaaten, die eine ähnliche Wirtschaftsstruktur aufweisen und gleiche Sozialwerte teilen, eine sehr unter-

schiedliche Steuerpolitik durchsetzen könnten (Messere et al. 2003, S. 187ff.).

Aus den vorliegenden Evidenzen sind einige Konsequenzen über die Praxis der Besteuerung zu ziehen:

1. Fast alle Länder haben ein Mischsystem, das aus den drei großen Steuergruppen - Einkommenssteuer, Verbrauchsteuer und Vermögenssteuer - besteht, wobei Länder mit ähnlichen Wirtschaftsmerkmalen sehr unterschiedliche Steuerpolitik umsetzen könnten. Das Steuerniveau und die konkrete Kombination der Steuerarten hängen zum großen Teil von wirtschaftlichen und politischen Zielen des jeweiligen Staates ab.
2. Das Steuerniveau und die Steuerstruktur verschiedener Länder sind in den letzten 60 Jahren nicht konvergiert. Jedoch tragen die Einkommenssteuern und Verbrauchsteuern meist den Hauptteil der Steuereinnahmen bei. Die Vielfältigkeit der Besteuerungspraxis deutet darauf hin, dass die konkrete Gestaltung eines Steuersystems nicht von einigen Prinzipien abgeleitet werden kann und dass sie sich vielmehr aus der Entwicklungsgeschichte, wirtschaftspolitischen Zielen, soziokultureller Prägung des Landes sowie externen Ereignissen ergibt.
3. Im Durchschnitt steigen die Steuerquote und der relative Anteil der Einkommenssteuer an Steuereinnahmen mit dem Zuwachs des pro Kopf-Volkseinkommens, während der relative Anteil der Verbrauchsteuern und Körperschaftsteuer tendenziell abnimmt. Jedoch sind dabei erhebliche Unterschiede in jeder Einkommensklasse zu beobachten. In den Industrieländern stellt das progressive Einkommenssteuersystem ein mächtiges Instrument dar, welches dem Umverteilungszweck dient.
4. Die Globalisierung führt zur Reduzierung und Konvergenz der Nominalsteuersätze von manchen Hauptsteuern, zum Beispiel der Körperschaftsteuer und Einkommenssteuer. Die Staaten, besonders die Industrieländer, müssen aber zugleich die Sätze der MwSt. und Sozialbeiträge erhöhen, um den Einnahmenverlust zu kompensieren.

5.2 Umfang des Steueraufkommens und der gesamten Staatseinnahmen sowie Progressivität des Steuersystems

Durch die Fiskalreform im Jahr 1994 wurde in China zum ersten Mal ein modernes Steuersystem gegründet. Die Anzahl der Steuerarten wurde durch die Reform von 32 auf 25 reduziert und nahm danach weiter bis auf 18 ab. Das sind Mehrwertsteuer, Konsumsteuer,

Kfz-Steuer, Gewerbesteuer,²¹ Zoll, Körperschaftsteuer, Einkommenssteuer, MwSt. auf Boden, Grundsteuer, Steuer auf städtischer Bodennutzung, Steuer auf nicht-landwirtschaftliche Nutzung des Agrarbodens, Kontrakssteuer, Ressourcensteuer, Steuer auf Kfz- und Schiffsnutzung, Schiffsraumsteuer (auf ausländische Schiffe, die im chinesischen Hafen liegen), Stempelsteuer, Steuer zur Erhaltung und Aufbau der städtischen Infrastrukturen sowie Tabaksteuer (Liu 2009, S. 210 und 214; Liu 2010, S. 13-14).

Nach der Reform von 1994 erzielte einerseits der Staat eine zunehmende Steuerkraft, andererseits wurden zahlreiche nachfolgende Maßnahmen durchgesetzt, um das Steuersystem zu verbessern. Die wichtigsten Gesetzesänderungen müssen zunächst zusammenfassend geschildert werden:

Einige veraltete Steuern - Regulierungssteuer auf Sachanlageninvestitionen (2000) Festtafelsteuer (2006), Viehwirtschaftssteuer und Schlachtsteuer (2005 bis 2006) - wurden aufgehoben oder abgestellt. Zur Reduzierung der Last der Landwirte hat der Staat 2006 die Landwirtschaftssteuer, die schon seit über 2000 Jahre existierte, abgeschafft.

Unterschiedliche Steuergesetze für Inländer und Ausländer haben sich vereinheitlicht. Seit 2007 und 2008 werden einheitliche Steuern auf Bodennutzung (Steuer auf städtischer Bodennutzung und Steuer auf Agrarbodennutzung) für alle Steuerpflichtigen angewandt, ohne ihre Staatsangehörigkeit zu berücksichtigen; Seit 2008 gilt eine einheitliche Körperschaftsteuer für heimische und ausländische Betriebe; Ausländer, Unternehmen von ausländischen Investoren oder mit ausländischer Beteiligung sind seit 10.12.2010 steuerpflichtig für die Steuer zur Erhaltung und Aufbau der städtischen Infrastrukturen.

Die Regelungen für einzelne Steuerarten wurden vereinfacht und verbessert. Von 2005 bis 2011 wurde das Gesetz für Einkommenssteuer vier Mal geändert. Der Freibetrag hat sich erhöht; Der Steuertarif wurde vereinfacht. Schon 2004 führte der Staat eine Probereform der MwSt. in den drei Nordostprovinzen durch. Seit 2009 tritt die neue Konsumtyp-MwSt. in Kraft. Der Satz der Gewerbesteuer wurde reduziert. Seit 2012 wird die Probereform der Umwandlung der Gewerbesteuer zur MwSt. in einigen Städten praktiziert. Die Steuerobjekte und

²¹ Bei „Gewerbesteuer“ Chinas handelt es sich um eine Umsatzsteuer, die auf Bauindustrie und zahlreichen Dienstleistungen gelegt wird. Ihre Steuerbemessungsgrundlage ist nämlich der Bruttoumsatz der Steuerpflichtigen (Individuen, Selbständige, Unternehmen usw.). Da sich der Betrag der Gewerbesteuer nicht durch die vorgezahlte MwSt. der Steuerpflichtigen mindern kann, verursacht die Anwendung der Gewerbesteuer in China eine Mehrbelastung. Die Gewerbesteuer stellt auch eine Hauptsteuerquelle bei den subnationalen Regierungen dar.

Steuersätze der Konsumsteuer haben entsprechend der geänderten Lenkungszwecke des Staates umgestellt.

5.2.1 Steuer- und Staatseinnahmenquote

Unterkapitel 3.1 hat verdeutlicht, dass sowohl die Steuerquote als auch der Aufkommensanteil der Zentralregierung an Gesamtbudgeteinnahmen aufgrund der Finanzkontrakte zwischen Zentral- und Provinzebene vor der Fiskalreform 1994 einmal stark gesunken sind. Die damalige Steuerquote lag bei einem extrem niedrigen Niveau, sodass der Staat, insbesondere die Zentralebene, unter ernsthaften Finanzierungsproblemen litt. Die Zentralregierung beabsichtigte, durch die Fiskalreform die beiden Kennziffern zu erhöhen, damit sie die Steuerkraft des Staates stärken und den öffentlichen Finanzbedarf decken kann. In Tabelle 5-4 sehen wir, dass die Steuerquote in den ersten drei Jahren nach der Reform sogar weiter abgenommen hat. Ein aufwärtsgehender Trend lässt sich aber seit 1997 beobachten. Von 1993 bis 2011 ist die Steuerquote von 12% auf 19% gestiegen, was einer 21-fachen nominellen Änderung entsprach. Der Zuwachs des Steueraufkommens ist dem schnellen Wirtschaftswachstum Chinas deutlich überlegen. Seit der Reform von 1994 nahmen die Steuereinnahmen im Durchschnitt um 18,5% pro Jahr zu, während die jährliche Wachstumsrate der Wirtschaft bei 15,7% (nominell) lag. Ohne Zweifel kann festgestellt werden, dass sich die Steuerkraft des Staates erheblich erhöht hat. Außerdem nahm der Anteil der Nichtsteuereinnahmen am BIP (inklusive der von NBSC berichteten außerbudgetären Mittel) von 1996 bis 2013 von 6,2% auf 3,3% ab, was eine Verbesserung der Finanzdisziplin indiziert (siehe auch Schaubild 4-4). Obwohl die optimale Steuerquote für ein Land theoretisch schwer bestimmbar ist, können wir durch internationalen Vergleich einen Eindruck über das Steuerniveau Chinas gewinnen. Tabelle 5-3 zeigt, dass die Länder in derselben Einkommensklasse Chinas (pro Kopf-BIP zwischen 2976 und 9205 USD) eine durchschnittliche Steuerquote von 20,2% aufweisen und diese bei den Industrieländern bei 25% liegt. In dieser Hinsicht erreicht die Steuerquote von China heute ein eher normales Niveau (19,4% im Jahr 2012).

Tabelle 5-5 stellt die Strukturen der Staatseinnahmen Chinas in weiterem Sinne dar, die aus vier Kategorien bestehen.

In den Industrieländern trugen die Nichtsteuereinnahmen normalerweise weniger als 10% der

Budgetmittel bei, während sie eine größere Bedeutung in den Entwicklungsländern aufweisen. Nach den Daten des IWF variierte ihr Anteil an Budgeteinnahmen 13,39% bis 36,57% in sechs großen Entwicklungsländern (Forschungsgruppe der internationalen Besteuerung zu Chongchen der Jilin Provinz 2010). Wie schon erwähnt, werden viele außerbudgetäre Finanzmittel Chinas seit 2011 von der Kategorie „Nichtsteuereinnahmen“ im Staatshaushalt erfasst. Heutzutage spielen sie eine wichtige Rolle in den öffentlichen Finanzen Chinas, wobei sie 2012 14,1% der Budgeteinnahmen und 3,2% des BIPs ausmachten.

Wenn man alle Nichtsteuereinnahmen und die Sozialbeiträge berücksichtigt, belief sich die Abgabenquote von China 2012 auf 27,88% des BIPs, was dem Durchschnitt der Entwicklungsländern (26,52% im Jahr 2005, Forschungsgruppe der internationalen Besteuerung zu Chongqing Yuzhongqu 2010) entspricht aber deutlich unter dem Durchschnitt der OECD-Länder (33,8% im Jahr 2010 nach OECD (2014)) liegt.

Jedoch ist eine weitere Art von Nichtsteuereinnahmen noch einzubeziehen, nämlich die staatlichen Fonds. In Kontext von China dienen sie üblicherweise zur Realisierung besonderer Projekte, der Finanzierung bestimmter Organe oder der Erfüllung spezieller öffentlicher Bedürfnisse und belasten direkt die Bürger, juristische Personen (insbesondere Unternehmen) oder andere Organisationen. Beispielsweise wird das bekannte Sanxia-Mauer-Projekt dadurch finanziert, dass die Verbraucher für je kW. Strom 0,02 RMB Fondabgabe tragen; Zum Bauen der Eisenbahn wird ein Aufpreis von 0,028 RMB je tkm auf durch Eisenbahn transportierte Waren gelegt (Zhu 2007, S.44). Der Bodenfond aus Veräußerung des Bodennutzungsrechts macht heute den Hauptteil der Fondseinnahmen (71,1% 2012) aus. Jedoch wird hierbei nur das Nettoeinkommen aus Boden erfasst (siehe auch Unterkapitel 4.3).

Tabelle 5-4: Entwicklung der Steuer- und Staatseinnahmenquote in China (1980-2013)

Jahr	Steueraufkommen (in 100 Mio. RMB nominell)	BIP (in 100 Mio. RMB nominell)	Steuerquote (in %)	Staatseinnahmenquote (in %)
1980	571,7	4545,6	12,6	28,1
1985	2040,79	9016	22,6	25,3
1990	2821,86	18667,8	15,1	19,1
1993	4255,3	35333,9	12,0	16,4
1994	5126,88	48197,9	10,6	12,9
1995	6038,04	60793,7	9,9	14,2
1996	6909,82	71176,6	9,7	15,9
1997	8134,04	78973	10,3	14,5
1998	9262,8	84402,3	11,0	15,4
1999	10682,58	89677,1	11,9	16,5
2000	12581,51	99214,6	12,7	17,4
2001	15301,38	109655,2	14,0	18,9
2002	17636,45	120332,7	14,7	19,4
2003	20017,31	135822,8	14,7	19,4
2004	24165,68	159878,3	15,1	19,4
2005	28778,54	184937,4	15,6	20,1
2006	34804,35	216314,4	16,0	20,9
2007	45621,97	265810,3	17,2	21,9
2008	54223,79	314045,4	17,3	21,6
2009	59521,59	340902,8	17,5	22
2010	73210,79	401202	18,3	22,2
2011	89738,39	471564	19,0	22
2012	100614	519470	19,4	22,6
2013	110497	568845	19,4	22,7

Bemerkung: Dabei sind Erträge der Staatsunternehmen ausgeschlossen. In dieser Tabelle wird die Staatseinnahmenquote nach folgender Formel kalkuliert: Staatseinnahmenquote = (Steuereinnahmen + Budgetäre Nichtsteuereinnahmen + Von NBSC erfasste außerbudgetäre Mittel) /BIP

Quelle: NBSC (2014).

Die Staatseinnahmenquote in weiterem Sinne Chinas lag 2012 bei 31,25% des BIPs, was fast den Durchschnitt der OECD-Staaten erreichte und dasselbe Niveau anderer Entwicklungsländer weiter überstieg. Berücksichtigt man, dass über 70% der Fondseinnahmen mit Infrastrukturinvestitionen verbunden sind, kann man feststellen, dass sich die relativ hohe Staatseinnahmenquote größtenteils aus verbesserter Steuerkraft, dem staatlichen Bodeneigentum und der investitionsorientierten Entwicklungspolitik ergibt. Die Vor- und Nachteile der letzteren

wurden bereits durch Betrachtungen in Unterkapitel 4.3 veranschaulicht.

Tabelle 5-5: Struktur der Staatseinnahmen im weiteren Sinne (2012)

	In 100 Mio. RMB (nominell)	Als Prozent des BIPs
Steuereinnahmen	100614	19,37 (62%)
Nichtsteuereinnahmen	16639	3,2 (10,2%)
Sozialbeiträge	27583	5,31 (17%)
Fondseinnahmen	17520	3,37 (10,8%)
Gesamt	162356	31,25

Bemerkung: In den staatlichen Fondseinnahmen werden nur 25% des Bruttoaufkommens aus Boden als geschätzte Nettoeinnahmen kalkuliert; Die Ziffer in Klammern ist der Anteil der jeweiligen Kategorie an gesamten Staatseinnahmen; Außerdem werden die Zuschüsse der Zentralebene für die Sozialfonds von ihren Einnahmen abgezogen.

Quelle: MOF (2014), eigene Berechnung.

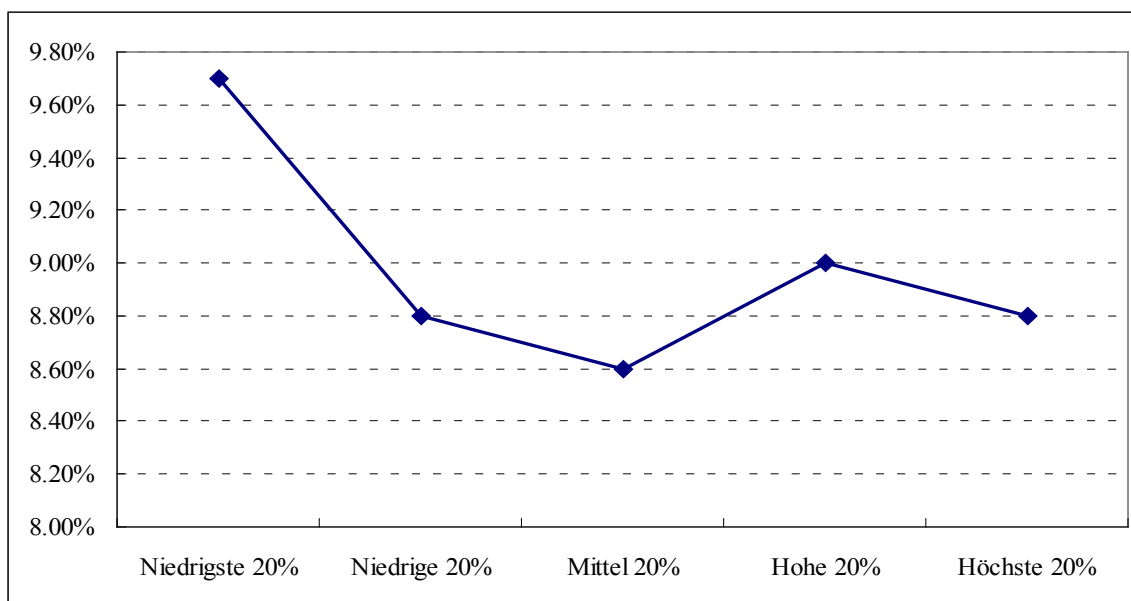
5.2.2 Progressivität des Steuersystems

Zur Bewertung des Steuersystems ist natürlich nicht nur der Steuerumfang sondern auch die Lastverteilung von Interesse. Trotz mancher theoretischen Einwände findet die steuerliche Progression immer noch breite Anerkennung, sowohl in der Steuerlehre als auch in der Praxis, obwohl sich die konkreten Steuersysteme in dem Progressionsgrad unterscheiden.

Nach den Korrekturen der offiziellen Daten lässt sich erkennen, dass die Einkommensbesteuerung Chinas 2002 und 2007 jeweils eine sehr geringe Progressivität aufwies, wofür der extrem niedriger Durchschnittssatz und die vertikale Ungerechtigkeit der Steuertarife verantwortlich waren (Yue und Xu 2012). Betrachtet man die Einkommenssteuerlast auf verschiedene Einkunftsarten, kann man zu dem Ergebnis kommen, dass die Steuerlast auf Lohn Einkommen hoch progressiv ist, während dieselbe auf Vermögens- und Kapitaleinkommen eine Regressivität zeigt (Liu und Wang 2008). Nach der Gesetzesänderung im Jahr 2011 wird dieses Problem nicht behoben. Gemäß des Reports der CHFS (2012a) weist die Einkommenssteuer von China eine außergewöhnliche Nicht-Progressivität auf. Durch deren Erhebung wurde der Gini-Koeffizient der chinesischen Familien bezüglich ihres Gesamteinkommens

nicht verändert, während sich dieselbe Kennzahl bezüglich des Lohneinkommens nur geringfügig von 0,49 auf 0,48 verringerte. Schaubild 5-2 zeigt die Abgabelast auf die städtischen Familien Chinas mit unterschiedlichem Einkommen im Jahr 2012, die auf den Paneldaten beruht, wobei nur die von ihnen gezahlten direkten Steuern und Beiträge berücksichtigt werden: Die Familienklasse mit niedrigstem Einkommen hatte verhältnismäßig die höchste Abgabelast, also 9,7% des Einkommens; Die bestgestellten Familien gaben nur 8,8% ihres Einkommens ab; Die Last der anderen drei Klassen variierte zwischen 8,6% bis 9%.

Schaubild 5-1: Abgabenquote verschiedener Einkommensklassen (städtische Familien, 2012)



Quelle: NBSC (2014), eigene Berechnung.

Theoretisch wirken sich die indirekten Steuern im Allgemeinen regressiv aus, insbesondere die Mehrwertsteuer, weil die reichen Haushalte in der Regel eine niedrigere Konsumquote haben als die ärmeren. In der Praxis wird zwar nicht selten versucht, durch Multi-Sätze-MwSt. oder spezielle Verbrauchsteuern ihre Regressivität zu mindern. Aber die empirischen Forschungen können bisher nicht zu sicherem Ergebnis kommen, ob solche Maßnahmen wirklich ihren Zweck erfüllen (Messere et al. 2003, S. 154).

Die Multi-Sätze-MwSt., Gewerbesteuer und Konsumsteuer stellen die wichtigsten indirekten Steuern des chinesischen Systems dar, wobei ein ermäßigter MwSt.-Satz für manche Bedarfsgüter angewendet wird. Dennoch weisen verschiedene Einkommensklassen in China sehr unterschiedliche Konsumquoten auf, wodurch sich die Regressivität der indirekten Steu-

ern erhöhen könnte (siehe Tabelle 2-4). Die theoretische Einsicht wird von mehreren empirischen Forschungen bestätigt: 2002 stieg der Gini-Koeffizient von den städtischen Familien in der Grungdong Provinz durch ihre gezahlten indirekten Steuern (Mwst., Gewerbesteuer und Konsumsteuer) von 0,334 auf 0,356 an (Liu und Nie 2004); Bei allen städtischen Familien Chinas nahm die Last der indirekten Steuern in demselben Jahr mit dem steigenden Einkommen tendenziell von 10,69% bis 7,07% ab (Nie und Liu 2010); Eine Untersuchung für alle städtischen und ländlichen Familien liefert auch das Ergebnis, dass dieselbe Last 2007 eine merkwürdige Regressivität aufwies, wobei die reichsten und ärmsten 10% der Familien jeweils 14,35% und 10,03% ihres Einkommens als indirekte Steuern ausgezahlt haben (Nie und Yue 2012).

Anhand der Evidenzen ist festzustellen, dass sich die Steuerlast Chinas im Großen und Ganzen in einer ziemlich ungerechten Weise verteilt. Eine außergewöhnliche Steuerregression wird durch die Hauptsteuern, direkte und indirekte, erzeugt, sodass die ärmeren Privathaushalte im Verhältnis zu ihrem Einkommen eine schwerere Steuerlast als die reicheren tragen müssen.

5.3 Steuerstruktur

Nach 1994 lässt sich eine beachtliche Änderung nicht nur der Steuerquote sondern auch der Steuerstruktur in China beobachten.

1994 trugen die Verbrauchsteuern 70,7% des Steueraufkommens bei, während der Anteil der direkten Steuern nur bei 15% lag. Damals waren die Einnahmen der individuellen Einkommenssteuern noch sehr gering, welche 1,4% des Steueraufkommens ausmachten. Die grundvermögenbezogenen Steuern spielten dabei eine unbedeutende Rolle. Seitdem nahm der relative Umfang der inländischen MwSt. beinahe kontinuierlich ab. Nach einem leichten Anstieg 2003 und 2004 sank dieser weiter wegen der Umformung von P-MwSt. zu K-MwSt., sodass sich die Bedeutung solcher Einnahmen von 45% des gesamten Steuereinkommens 1994 auf 26,1% im Jahr 2013 verringerte. Der prozentuale Anteil der Konsumsteuer reduzierte sich von 1994 bis 2008 tendenziell, was sich vorwiegend auf Steuersatzreduzierung zurückführen lässt (Xie 2009, S. 137). Aber er stieg in letzten Jahren aufgrund der Vorschriftsänderung 2008 wieder (Z. Liu 2012, S. 47). 2013 trug sie 7,4% zum Steueraufkommen bei. Die anteilige

Schwankung der Gewerbesteuer, die die wichtigste Subnationalsteuer darstellt, ist relativ gering. Ihr Aufkommen machte 2013 15,6% der nationalen Steuereinnahmen und 25% der Budgeteinnahmen auf den subnationalen Ebenen aus. Der Beitrag der Zölle zum Steueraufkommen tendiert in der immer offeneren Volkswirtschaft Chinas anteilig zu sinken. Insgesamt hat das Gewicht der Verbrauchsteuern von 1994 bis 2013 um 13,7 Prozentpunkte abgenommen.

Wegen der geänderten Regelungen für den Bank- und Versicherungssektor sowie Einzelunternehmen beziehungsweise Personengesellschaften hat sich der relative Anteil der Körperschaftsteuer von 1996 bis 2000 merkwürdig verringert (Liu 2009, S. 225; Xie 2009, S. 137). Durch strengere Vorschriften der Steuererhebung nahm derselbe seit 2001 wieder zu. Im Vergleich zu 1994 haben sich ihre Einnahmen von 13,8% des Steueraufkommens auf 20,2% im Jahr 2013 angestiegen. Allerdings ist die effiziente Körperschaftsteuerrate Chinas - gemäß dem Report von KPMG (2012) – im Vergleich zu den Industrie- und Schwellenländern noch recht niedrig. Obwohl sich das Gewicht der Einkommenssteuer seit der Reform von 1994 beträchtlich vergrößerte, bleibt es heutzutage immer noch extrem gering (5,9% 2013), was sich auf separate Besteuerung verschiedener Einkunftsarten und günstige Steuertarife für Kapitalbeziehungsweise Vermögenseinkommen zurückführen lässt (Z. Liu 2012, S. 167ff.). Die Gesetzesänderung für die Einkommenssteuer 2011, die eine Umstrukturierung der Tarife und Erhöhung der Freigrenze beinhaltete, führte zur Senkung des Anteils der Einkommenssteuer an den Steuereinnahmen. Die Einkommenssteuer und Körperschaftssteuer trugen zusammen 26,2% der Steuereinnahmen bei.

Was zu beachten ist, ist dass die Einnahmen der grundvermögenbezogenen Steuern²² seit 2006 absolut und relativ zu dem Steueraufkommen drastisch anstiegen, was mit der zunehmenden Abhängigkeit der subnationalen Regierungen von der Bodenverpachtung verbunden ist. Solche Einnahmen machten 2013 11,1% der gesamten Steuereinnahmen und 17,7% des Budgetaufkommens bei den subnationalen Ebenen aus.

Zusammenfassend hat sich die Steuerstruktur von China sich nach der Reform von 1994 beachtlich verbessert, indem der Anteil der Verbrauchsteuern gesenkt und derselbe der Einkommenssteuern gesteigert ist. Jedoch ist sie im Vergleich zu den Industrie- und anderen

²² Bodenwertzuwachssteuer, Grundsteuer, Steuer auf städtischer Bodennutzung, Steuer auf nicht-landwirtschaftliche Nutzung des Agrarbodens und Kontraktssteuer

Entwicklungsländern immer noch eine äußerst ungewöhnliche, was sich in der Unausgeglichenheit zwischen individueller Einkommenssteuer und den Verbrauchsteuern äußert. Die Gesetzesänderung 2011, welche sich die Beschäftigten mit niedrigerem Einkommen einigermassen bevorteilte, hat diese Unausgeglichenheit sogar verstärkt, da sie die grundlegenden Probleme der Einkommensbesteuerung in China nicht bewältigen kann. Diese weist nämlich eine vertikale und horizontale Ungerechtigkeit auf (Forschungsgruppe der internationalen Besteuerung zu Wuxi der Jiangsu Provinz 2010). In diesem Zusammenhang könnte der hohe Anteil der Körperschaftsteuer (20,3% 2013) auch einen Beleg für die steuergesetzlichen Mängel bieten: Die üppigen Unternehmensgewinne, die vorwiegend die Hocheinkommensklasse besitzt, haben nur eine ganz niedrige Steuerbelastung.²³ Allerdings beschränkt sich die Ungerechtigkeit der Einkommensbesteuerung nicht auf gesetzliche Mängel. Wie in Unterkapitel 2.3 gezeigt, wird die Nicht-Progressivität der bestehenden Regelungen durch die Existenz des Schatteneinkommens verschärft. Weil solches Einkommen nicht versteuert wird und sich 72% davon auf die bestgestellten 20% der Familien konzentrieren (Tabelle 2-3), ruft es nicht nur erhöhte Einkommensungleichheit hervor, sondern auch eine Erosion der Steuereinnahmen.

Ein relativ kleines Gewicht der direkten Steuern an Steuereinnahmen ist wohl kein unnormales Phänomen in Entwicklungsländern. Aber in der Praxis stellt die Einkommenssteuer eine wichtige Finanzquelle des Staates und ein mächtiges Instrument zur Realisierung des Umverteilungszwecks dar, welche im Lauf der Wirtschaft- und Sozialentwicklung zunehmende Bedeutung gewinnt. In dieser Hinsicht scheint es erforderlich zu sein, dass sich die Einkommensbesteuerung in China entsprechend der rasanten Transformation der Volkswirtschaft grundsätzlich rekonstruiert, damit die Steuerlast in einer gerechteren Weise verteilt wird. Außerdem macht der sich schnell vergrößernde Anteil der grundvermögenbezogenen Steuern uns darauf aufmerksam, da diese Einnahmen eng mit dem Immobilienboom zusammenhängen und deswegen finanzielle und volkswirtschaftliche Risiken mit sich bringen (siehe Unterkapitel 4.3).

²³ In Vergleich zu den Industrie- und Schwellenländern kann die effektive Steuerlast auf Unternehmen in China für vorteilhaft gehalten werden. Die Körperschaft haben momentan vier Nominalsätze (12,5%, 15%, 20% und 25%). Außerdem trägt das Kapitaleinkommen nur ca. 11% der Einkommenssteuer (2010) bei. Wenn der verbleibende Unternehmensgewinn angenommen 4-Fache des Körperschaftaufkommens entsprechen würde, würde die Einkommenssteuerlast auf verbleibenden Unternehmensgewinn 2013 bei 0,82% liegen.

Tabelle 5-6: Änderung der Steuerstruktur von China (1994-2013)

	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Steueraufkommen (in % des BIPs)	10,3	9,7	11	12,7	14,7	15,1	16	17,3	18,3	19,4	19,4
Verbrauchssteuern (in % des Steueraufkommens)	70,7	66,8	70,0	69,2	63,9	71,0	64,1	59,9	61,8	59,1	57
MwSt.(Inländ. Güter)	45,0	42,9	39,2	36,2	35,0	37,3	36,7	33,2	28,8	26,3	26,1
Konsumsteuer (Inländ. Güter)	9,5	9,0	8,8	6,8	5,9	6,2	5,4	4,7	8,3	7,8	7,4
Gewbesteuer	13,1	15,2	17,0	14,9	13,9	14,8	14,7	14,1	15,2	15,7	15,6
Verbrauchssteuern auf Importe											
abzl. Steuerrück erstattung für Exporte	-2,2	-4,7	1,6	5,4	3,6	6,2	2,0	2,8	4,3	4,3	3,2
Zölle	5,3	4,4	3,4	5,9	4,0	4,3	3,3	3,3	2,8	2,8	2,4
Kfz-Steuer	–	–	–	–	1,5	2,2	2,0	1,8	2,4	2,2	2,3
Einkommensteuern (in % des Steueraufkommens)	15,2	–	–	13,1	24,4	23,6	27,3	27,5	24	25,3	26,2
Körperschaftsteuer	13,8	14,0	10	7,9	17,5	16,4	20,2	20,6	17,5	19,5	20,3
Einkommensteuer	1,4	n.a.	n.a.	5,2	6,9	7,2	7,1	6,9	6,6	5,8	5,9
Land-, Forst- und Viehwirtschaftssteuern	4,5	2,3	2,6	1,3	1,8	0,8	0	0	0	0	0
Steuern auf Bodennutzung sowie Grundvermögensübergang und -besitz	1,8	2,1	2,4	2,2	2,2	2,3	2,7	6,7	8,9	10	11,1
Sonstige	7,8	–	–	–	7,7	2,3	5,9	5,9	5,3	5,6	5,7

Bemerkung: Da die Einkommensteuer nicht als eine Hauptsteuer galt, sind die Daten über ihren Umfang vor 1999 bei NBSC oder SAT nicht auffindbar. Die Prozentzahl von 1994 wird nach Zhu (2007) zitiert

Quelle: MOF (2014); SAT (2014); NBSC (2014); Zhu (2007, S.32); Eigene Berechnung.

5.4 Bedeutung und Potenz der Grundsteuer

Momentan legen vier von den fünf grundvermögenbezogenen Steuern die Transaktion des Grundvermögens auf. Da sie einmalig bei dem Grundvermögenserwerb erhoben werden, werden die Immobilienpreise, besonders von neuen Wohnungen, dadurch nach oben getrieben. Andererseits sind diese Einnahmen instabil, weil sie hochgradig von dem Immobilienboom abhängt, wobei die subnationalen Instanzen den Anreiz haben, den Immobiliensektor zu privilegieren, was die Marktordnung beeinträchtigt und die Wirtschaftsstruktur ineffizient verzerrt, was bereits in Unterkapiteln 2.2 und 4.3 veranschaulicht wurde.

Die Grundsteuer von China, die bisher einzig auf den Grundvermögensbesitz gelegt wird, weist einen sehr engen Geltungsbereich auf. Sie gilt zwar theoretisch als eine gute Steuerart, die zur Finanzierung der Lokalregierung geeignet ist. Aber in der Praxis wird sie nur von einigen Ländern als eine Hauptfinanzierungsquelle der Lokalregierung angewendet. Im Kontext von China wäre eine solche inadäquat. 2011 besaßen 82,39% der städtischen und 92,6% der ländlichen Familien Wohneigentum, während jeweils 19,07% aller Familien in der Stadt und 14,3% auf dem Land mehr als eine Wohnung oder ein Haus hatten (Gan et al. 2012, S. 67); 2013 machte das Wohneigentum 74,7% des gesamten Vermögenswerts aller chinesischen Familien aus, wobei es 74,6% der Vermögensungleichheit beitrug (Xie und Jin 2014). Hinsichtlich des relativ niedrigen Einkommensniveaus der meisten Bürger könnte sich die Last normaler Einwohner durch eine allgemeine Grundsteuer unangemessen erhöhen. Die mögliche Lösung wäre eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer auf Wohneigentum zum Investitionszweck (zuerst in dem städtischen Gebiet), welche zugleich zur Finanzierung der lokalen Bedürfnisse, Umverteilung und Dämpfung der Spekulation am Immobilienmarkt dient. Außerdem kann der Vorschlag, die allgemeine Grundsteuer als eine Hauptsteuer den Lokalregierungen zuzuordnen, in Frage gestellt werden, weil das Aufkommen der Grundsteuer zu einem hohen Grad von dem regionalen Wirtschaftsentwicklungsniveau und den Wohnungspreisen abhängt. Unter den riesigen regionalen Disparitäten führt eine intensive Anwendung der Grundsteuer zwangsläufig zu erheblicher Finanzkraftungleichheit, wobei die unterentwickelten Regionen besonders von der Knappheit der notwendigen Finanzmittel betroffen sind. Aus diesem Grund kann ein solches Arrangement den bestehenden Regelungen nicht vorgezogen werden oder ein effektives Finanzzuweisungssystem ersetzen.

Entsprechend der Reform der Grundsteuer ist auch die Steuerlast auf Grundvermögensüber-

gang zu mindern, damit die Kosten der neuen Wohnungen sinken, wovon die potentiellen Käufer verdienen können und wodurch die Urbanisierung gefördert wird.

5.5 Zwischenergebnisse

Durch die graduellen Reformen gewann der chinesische Staat eine solide Steuerkraft, womit er den öffentlichen Finanzbedarf decken kann. Das chinesische Steuersystem hat sich seit 1994 Schritt für Schritt modifiziert, sodass die wichtigsten modernen Steuerarten und relativ wohldefinierte Regelungen heutzutage in China Anwendung finden, während es noch manche Merkmale der Transformationsvolkswirtschaft beibehält. In Verbindung mit den Evidenzen vom Unterkapitel 4.3 lässt sich feststellen, dass die Staatsfinanzierung Chinas tief von der investitionorientierten Entwicklungspolitik geprägt ist, was sich sowohl in dem Gewicht der Fondseinnahmen als auch in der Steuerstruktur äußert. Die Probleme der Besteuerung Chinas liegen vielmehr nicht in ihrem Umfang, sondern ihrer Struktur und der Steuerlastverteilung. Diese Unausgeglichenheit der Steuerstruktur erzeugt ersichtliche Hindernisse für die Lösung der aktuellen Wirtschaftsprobleme, besonders die Reduzierung der Einkommensungleichheit und Erhöhung des Konsumniveaus (siehe Kapitel 2). Es ist auch zu bemerken, dass die außerbudgetären Aktivitäten, die häufig von Experten kritisiert werden, im Kontext von China ihre Berechtigung haben, obwohl sie planmäßige und transparente Finanzverwaltung benötigen, damit ihre finanzielle und volkswirtschaftliche Risiken unter Kontrolle gesetzt werden. Obwohl sich das Gewicht der Einkommenssteuern nach der Reform von 1994 beträchtlich vergrößert hat, während dasselbe der indirekten Steuern schrumpfte, bleiben die grundlegenden Mängel der individuellen Einkommenssteuer unverändert, welche durch die Gesetzesänderung 2011 verstärkt werden. Sie sind hauptsächlich für die außergewöhnliche Steuerregression in China verantwortlich. Eine grundsätzliche Umstrukturierung der individuellen Einkommenssteuer stellt stets die größte Herausforderung für die Steuerreform Chinas dar, wodurch sich eine gerechte Steuerlastverteilung, die wohl den wichtigsten Charakter eines modernen Steuersystems ausmacht, erst verwirklichen kann. Allerdings wird dies bisher von dem Staat unterlässt.

Die aktuelle Reform der Gewerbesteuer beabsichtigt eine Reduzierung der indirekten Steuerlast, die von dieser Studie nur bekräftigt werden muss.

Die Körperschaftssteuer von China besitzt derzeit einen relativ hohen Anteil an Steuereinnahmen. Trotzdem werden dabei keine Nachteile hinsichtlich ihrer Nominalsätze und der tatsächlichen Steuerlast auf Unternehmen festgestellt. Nach der Vereinheitlichung der Körperschaftsteuergesetze für heimische und ausländische Unternehmen 2008 ist China immer noch ein attraktiver Ort für ausländische Investoren.

Im Gegensatz zu den Empfehlungen mancher Forscher haben die vorigen Ausführungen gezeigt, dass die Potenz der Grundsteuer als eine Hauptsteuer der Lokalebenen nicht überschätzt werden darf, obwohl sich ihr Geltungsbereich erweitern soll. Eine solche Erweiterung ihrer Bemessungsgrundlage, in Kombination mit der Einführung der Erbschaftssteuer und Verschenksteuer, kann nicht nur zur Verbesserung der Steuerstruktur dienen, sondern auch einen Beitrag zur Verkleinerung der Einkommensungleichheit und Dämpfung der Immobilienblase leisten. Da die bestehenden Steuern auf Grundvermögensübergang die Angebotskosten der Wohnungen nach oben treiben und einen Anreiz zur Förderung des Immobilienbooms bei den subnationalen Instanzen setzen, sollen sie vereinfacht und muss ihre Steuerlast abgebaut werden, damit sich die dadurch entstehende Verzerrung der Wirtschaftsstruktur korrigiert.

Darüber hinaus müssen sich die Verteilungsregeln für die MwSt.-Einnahmen nach der Gewerbesteuer-Reform dementsprechend ändern, da die Gewerbesteuer derzeit eine Hauptsteuerquelle der subnationalen Ebenen ausmacht, damit die Finanzkraft der subnationalen Instanzen garantiert wird.

6. Aktuelle öffentliche Ausgabestruktur

Dieses Kapitel bietet eine Skizze der Ausgabestruktur des chinesischen Staates. Sie dient vorwiegend dazu, die Hauptprobleme der staatlichen Ausgabenpolitik von China zu veranschaulichen. Allerdings ist sie nicht dazu in der Lage, in einzelne Bereiche des öffentlichen Finanzbedarfs einzugehen, was sonst den Rahmen dieser Studie sprengen würde.

Tabelle 6-1 stellt die Struktur der Budgetausgaben Chinas 2012 dar, worin überwiegend die Ausgabekategorien des MOF übernommen werden. Dabei lässt sich aufzeigen: Die größte Ausgabekategorie ist Erziehung, was 16,86% der Budgetausgaben und 4,09% des BIPs²⁴ betrug; Die allgemeinen Administrationskosten beliefen sich auf 10,08% der Budgetausgaben und 2,45% des BIPs, die ungefähr die gleiche Höhe wie die Ausgaben für Sozialabsicherung und Beschäftigung haben; Zu bemerken ist, dass die Regierung Finanzmittel in einem großen Umfang in den Primärsektor investiert (9,51% der Budgetausgaben), was sich durch die starke staatliche Förderung für Bauern und Agrarwirtschaft (siehe Kapitel 7) erklären lässt; Der Staat hat ebenso verstärkt Gelder in den Bereich der Gesundheit zugeschossen (5,75% der Budgetausgaben und 1,4% des BIPs 2012), deren relativer Anteil von 1995 bis 2004 einmal sank und 2004 nur 3,4% der Budgetausgaben und 0,8% des BIPs betrug (OECD 2006b, S. 40); Die Investition für Wissenschaft und technischen Fortschritt machte einen relativ kleinen Anteil aus, nämlich 3,54% der Budgetausgaben und 0,86% des BIPs; Noch geringer sind die Ausgaben für Energiesparen und Umweltschutz, die nur 2,35% der Budgetausgaben und 0,57% des BIPs entsprachen; Die Last für Zinsen der Staatsschulden war recht niedrig, was auf die relativ geringe Emissionsmenge der Staatsschulden zurückgeführt wird.

²⁴ 4% des BIPs Ausgaben für Erziehung war ein Ziel der chinesischen Regierung, das schon längst festgesetzt, aber erst 2012 erreicht wurde.

Tabelle 6-1: Struktur der öffentlichen Ausgaben Chinas I (2012)

	Betrag (in 100 Mio. RMB)	Als Prozent der Budgetausgaben	Als Prozent des BIPs
Allgemeine Administration	12700	10,08%	2,45%
Äußere	334	0,27%	0,06%
Verteidigung	6692	5,31%	1,29%
Rechtssystem	7112	5,65%	1,37%
Erziehung	21242	16,86%	4,09%
Wissenschaft und technischer Fortschritt	4453	3,54%	0,86%
Kultur, Sport und Medium	2268	1,80%	0,44%
Sozialabsicherung und Beschäftigung	12586	9,99%	2,42%
Gesundheit	7245	5,75%	1,40%
Energiesparen und Umweltschutz	2963	2,35%	0,57%
Angelegenheit der städtischen und ländlichen Gemeinden	9079	7,21%	1,75%
Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Wasserbauten	11974	9,51%	2,31%
Verkehr und Transport	8196	6,51%	1,58%
Bodenschätzeerkundung, Stromversorgung, Information etc.	4408	3,50%	0,85%
Service für Handel und Dienstleistung	1372	1,09%	0,26%
Überwachung des Finanzsystems	459	0,36%	0,09%
Ärologische und geologische Untersuchung	1666	1,32%	0,32%
Wohnen	4480	3,56%	0,86%
Zinsen der Staatsschulden	2636	2,09%	0,51%
Sonstige	4089	3,25%	0,79%
Summe	125954	100%	24,25%

Quelle: MOF (2014).

Um die Analyse fortzusetzen, müssen wir nun neue Abgrenzungskriterien anwenden. Dazu sind natürlich verschiedene Varianten wählbar. Beispielsweise gliedert eine Studie der OECD

(2006a, S. 47) diese in zehn Kategorien: Administration, Verteidigung, Äußere, Kultur/ Erziehung/ Wissenschaft/ Gesundheit, Serviceleistungen für Wirtschaft, Altersversorgung/ Sozialhilfe, Subventionen, Zinsen, Infrastrukturen, Entwicklung der Produktionskapazität der Unternehmen und sonstige Ausgaben. Die Abgrenzung von Wu (2010, S. 175) enthält fünf Kategorien: Ausgaben für Wirtschaftsentwicklung, Administration, Sozialausgaben, Verteidigung und Sonstige. Zum Zweck der vorliegenden Studie wird eine Abgrenzung mit sieben Kategorien verwendet: 1. Hierbei umfasst die Kategorie „Administration“ nicht nur Ausgaben für allgemeine Administration, das Rechtssystem, Überwachung des Finanzsystems und einen Teil des Aufwands für Angelegenheit der städtischen und ländlichen Gemeinden (ohne Infrastrukturen), sondern auch die Verwaltungskosten aus anderen Kategorien. Dementsprechend werden solche Kosten von den jeweiligen Kategorien abgezogen. Sie lassen sich als Aufwände betrachten, die zum Funktionieren des Staates dienen. 2. Dienstleistungen für Unternehmen und Kapitalausgaben werden als „Ausgaben für Wirtschaftsentwicklung“ zusammengefasst. 3. Die Sozialausgaben, die Altersversorgung, Gesundheit, Arbeitslosengeld, Sozialhilfe, etc. erfassen, betreffen die Umverteilung und Wohlfahrt der Bürger. 4. „Kultur, Erziehung und Wissenschaft“, die sich aus drei vom MOF angewendeten Kategorien zusammensetzt, indiziert die staatliche Investition ins Menschenkapital. 5. Zwei Kategorien - „Verteidigung“ sowie „Umweltschutz und Energiesparen“ - bleiben bestehen. Denn die erstere wird zum großen Teil von den inländischen Politikbedingungen und internationalen politischen Beziehungen extern beeinflusst, worauf die vorliegende Studie nicht eingehen kann. Die letztere betrifft das Problem der Umweltverschmutzung, das heutzutage zunehmend aktuell und ernsthaft für China wird. 6. Die nicht von den vorigen Kategorien erfaßten Budgetausgaben werden in „sonstige Ausgaben“ eingestuft.

Aus Tabelle 6-2 ist zunächst zu entnehmen, dass China ungewöhnlich hohe Administrationskosten von 26,49% der Budgetausgaben aufweist, die den OECD-Durchschnitt (ca.17,5%) weit übersteigen, obwohl sie als Prozent des BIPs noch unter dem letzteren (ca. 8%). Das könnte die Ineffizienz des bestehenden Bürokratiesystems aufzeigen, so dass das überflüssige Personal, die Funktionsüberscheidung verschiedener Ministerien, eine komplizierte vertikale Struktur des Regierungssystems und die Verschwendung zu bekämpfen sind (OECD 2006a, S. 57-58). Abschnitt 4.5.3 hat gezeigt, wie die Überfüllung des Personals auf der Kreis- und Großgemeindeebene die Finanzen der Lokalregierungen belastet. Wegen unzureichender

Überwachung der Regierung ist die Verschwendung der öffentlichen Mittel ein populäres Phänomen in China. Beispielsweise sind die öffentlichen Ausgaben für drei Kategorien („sangong xiaofei“, nämlich Auslandbesuch, Wagen im Gemeinbesitz und Rezeption), die schätzungsweise Gelder in großer Menge verzehren, sehr intransparent, so dass die Überwachung und Kontrolle kaum möglich sind (www.news.china.com.cn 2011); Nachdem der neue Generalsekretär der Chinesischen Kommunistischen Partei Jinping Xi im Frühjahr 2013 angekündigt hatte, dass die Partei das Verschwendungsverhalten von Parteimitgliedern und Beamten bekämpfen werde, ist der Umsatz der exklusiven Restaurants in Beijing, Shanghai und Ningbo jeweils um 35%, 20% und 30% gesunken (www.chinanews.com 2013); Gemäß einer Untersuchung in vier Provinzen lagen die Einkaufspreise von 79,8% der gebrauchten Büroartikel in den öffentlichen Organen über den Marktpreisen, so dass die Kosten dafür um 35,4% gestiegen sind (Guo und Deng 2013).

Tabelle 6-2: Struktur der öffentlichen Ausgaben Chinas II (2012)

	Betrag (in 100 Mio. RMB)	Als Prozent der Budgetausgaben	Als Prozent des BIPs
Administration	33366	26,49%	6,42%
Verteidigung	6692	5,31%	1,29%
Ausgaben für Wirtschaftsentwicklung	29776	23,64%	5,73%
Sozialausgaben	23049	18,30%	4,44%
Kultur, Erziehung und Wissenschaft	27172	21,57%	5,23%
Umweltschutz und Energiesparen	2963	2,35%	0,57%
Sonstige	2926	2,32%	0,56%
Summe	125954	100%	24,25%

Quelle: MOF (2014), eigene Berechnung.

Aufgrund der vorrangigen Verfolgung nach dem Wirtschaftswachstum machen die Ausgaben für Wirtschaftsentwicklung einen bedeutenden Teil der Staatsausgabe aus, welche 2012 23,64% der Budgetausgaben und 5,73% des BIPs erreichten. Die Studie der OECD (2006a, S.

62) zeigt, dass der Anteil der Kapitalausgaben an Budgetausgaben Chinas 2002 nur einem OECD-Land nachstand, während ihr Anteil am BIP sogar dem dreifachen des OECD-Durchschnitts entsprach. Wenn man die außerbudgetären Finanzmittel einbezieht, ist diese Zahl deutlich höher: Die staatlichen Fondeinnahmen, deren Hauptteil für Kapital gebraucht wird, beliefen sich auf 39,8% der Budgeteinnahmen (Siehe Abschnitt 5.3). Wäre starke staatliche Investition notwendig für ein Entwicklungsland wie China, ist die Effizienz solcher Programme doch zu erhöhen: Gemäß einem Report des chinesischen Rechnungshofs erfüllten nur 50% der Bauprojekte, die von Staatsschulden finanziert werden, den vorgeschriebenen Qualitätsstandard; Zugleich wurde eine riesige Menge von öffentlichen Mitteln für zahlreiche Imagebauten verbraucht (zitiert nach *ibid.*, S. 50ff.); Wie in Kapitel 2 verdeutlicht, wird die Struktur der Volkswirtschaft von der Staatsinvestitionen - zumal durch die Bodenverpachtung bei Lokalregierungen - verzerrt, so dass die gesamtwirtschaftliche Stabilität zunehmend durch das systematische Risiko gefährdet wird; Nach der Forschung von Wu (2010, S. 191-192) führt der Vorzug der Wirtschaftsentwicklung in der Wirtschaftspolitik auch dazu, dass die Regierungen auf lokalen Ebenen oftmals die Ausgaben für Humankapital und Sozialangelegenheiten reduzieren, die für den Sozialfortschritt und die Wohlfahrt normaler Bürger schwerwiegend sind.

Die Ausgaben für Kultur, Erziehung und Wissenschaft betrugen 2012 21.57% der Budgetausgaben und 5,23% des Gesamtoutputs. Im Bereich der Erziehung hat China in den letzten 20 Jahren unstrittig bewundernswerten Fortschritt gemacht. Die Analphabetenrate sank von 15,88% 1990 auf 6,72% 2010, während 70% der Bürger eine recht geringe Qualifikation (bis zur Highschool-Unterstufe) besitzen. Der hohe Bedarf an Bildung bleibt nach wie vor bestehen, insbesondere für die Landbevölkerung: Gemäß den Panel-Daten hatten die städtischen Bürger 2010 durchschnittlich eine 11,07-jährige Bildung, während dieselbe Zahl bei der Landbevölkerung weit nachstand (7,72 Jahre, Gan et al. 2012, S.21). 2012 haben 63,6% der Wanderarbeiter unter 30 Jahre nur eine neunjährige oder noch geringere Schulbildung gehabt, während 69,2% aller Wanderarbeiter keine landwirtschaftliche oder nichtlandwirtschaftliche Berufsausbildung gemacht haben; Nur 25,6% dieser Arbeitskräfte hatten mindestens eine nicht-landwirtschaftliche Ausbildung oder Schulung (Nie 2013). Die Stadtgebiete haben dadurch ebenso große Herausforderung, indem die Lokalregierungen Schulplätze für Kinder der Wanderarbeiter schaffen müssen. Obwohl sich das Gewicht der Ausgaben für Wissen-

schaft und Forschung im Budget tendenziell vergrößert, zeigen viele Evidenzen auf, dass die Vergabe und Anwendung solcher Mittel sehr problematisch ist, sodass weit verbreitete Verschwendung und Korruption entstehen (www.people.com.cn 2013b).

Was den sozialen Bereich betrifft, nahmen solche Ausgaben von 11,9% der Budgetausgaben und 2,8% des BIPs 2004 (OECD 2006b, S. 41 und 45) auf 18,3% und 4,44% 2012 zu. Dabei sind sowohl die erzielten Erfolge als auch die bestehenden Probleme beides nicht zu übersehen: 2003 hatten nur 50% der städtischen und 20% der ländlichen Bürger eine Krankenversicherung (OECD 2006b, S.41); Bis 2012 waren über 95% ländliche und städtische Bürger von den Grundkrankenversicherungen gedeckt (www.eastmoney.com 2012); Seit demselben Jahr können fast alle Bürger von drei neuen Altersversicherungen („chengzhenjumin shehui yanglao baoxian“, „xinxing nongcun shehui yanglao baoxian“ und „chengzhen zhigong yanglao baoxian“) profitieren, obwohl die Leistungen der staatlichen Altersversorgung noch auf einem niedrigem Niveau liegen; Im Vergleich zu den städtischen Bürgern weisen die Wanderarbeiter viel niedrigere Teilnahmeraten an fünf städtischen Versicherungen (Altersversicherung 14,3%, Arbeitsunfallversicherung 24%, Krankenversicherung 16,9%, Arbeitslosenversicherung 8,4% bzw. Geburtenversicherung 6,1%)²⁵ auf (Nie 2013; www.gov.cn 2014; NASC 2014); Nach der Umfrage der CHFS (2012a) erhielten 70,8% der armen Familien (pro Kopf-Einkommen unter 1,25 USD /Tag) keine jegliche Staatstransfers, was den großen Mangel des bestehenden Sozialhilfesystems aufzeigt.

Die Ausgaben für Umweltschutz und Energiesparen, die momentan ein ziemlich kleines Gewicht im Staatsbudget aufweisen, entsprechen gewiss dem wachsenden Finanzbedarf in diesen Bereichen nicht. Die rasante Industrialisierung und Urbanisierung Chinas bringt ernsthafte Umweltprobleme mit sich: Die CO₂-Emission von China hat sich von 2,6 Mrd. Tonnen 1990 auf 8,9 Mrd. Tonnen 2011 vergrößert (www.zhulong.com 2012); 2012 wurde festgestellt, dass die Qualität des Grundwassers von 57,3% aus 198 chinesischen Städten schlecht bis sehr schlecht war (Zhang und Zhang 2013); 7 von 10 Städten der Welt, deren Luftverschmutzung am größten sind, befinden sich in China; Weniger als 5 von 500 chinesischen Städten, deren Luftqualität den Standard der Weltgesundheitsorganisation erfüllt (www.people.com.cn 2013a); Große Gebiete in China, besonders im Winter, werden in den letzten Jahren vom schweren Smog bedroht, der von dem wachsenden Straßenverkehr sowie dem massiven An-

²⁵ Sie haben im Allgemeinen bessere Leistungen als die ländlichen.

stieg des Kohlekonsums hervorgerufen wird und hohe Gesundheitsschäden verursacht (www.welt.de 2013); Laut dem ersten offiziellen Bodenverschmutzungsreport sind 19,4% aller Acker Chinas von Schwermetall oder organischen Verbindungen verschmutzt, wobei der Verschmutzungsgrad von jeweils 1,8% und 1,1% der Äckern mittelschwer und schwer ist, sodass schätzungsweise 10% des chinesischen Reises übermäßiges Kadmium enthält (www.guancha.baik.com 2014). Die genannten Beispiele sind nur die Spitze des Eisbergs. In der derzeitigen Entwicklungsphase hat China große Herausforderungen im Bereich des Umweltschutzes sowie Energiesparens zu bewältigen. Es ist zu erwarten, dass der Finanzbedarf für Umweltschutz künftig in China drastisch steigen wird.

Aus den zusammenfassenden Ausführungen dieses Kapitels können wir nun einige Schlussfolgerungen ziehen: 1. Die aktuelle öffentliche Ausgabestruktur Chinas ist konsistent mit den Ergebnissen aus Kapitel 4. Die Wirtschaftsentwicklung genießt nämlich einen beachtlichen Vorrang in der Ausgabenpolitik, was sich auf die investitionsorientierende Entwicklungspolitik und den Aufstiegswettbewerb der Funktionäre zurückführen lässt. 2. Obwohl China in den letzten Jahren immer mehr Ressourcen ins Humankapital und Sozialsystem leitete, sind die öffentlichen Ausgaben in diesen Bereichen zu steigern, damit die notwendigen Bedingungen für die Sozial- und Wirtschaftsentwicklung - nämlich Chancengleichheit aller Bürger, Verkleinerung der regionalen Disparitäten und verbesserte Qualifikation der Arbeitskräfte - geschaffen werden können. Daher sind die Staatsausgaben in diesen Bereichen zu erhöhen. 3. Es lässt sich ebenso absehen, dass der Staat intensive in Umweltschutz investieren muss, um die Nachhaltigkeit der Entwicklung zu garantieren. 4. Dementsprechend müssten die Anteile der Administration und Wirtschaftsentwicklung im Staatshaushalt verringert werden, damit der Staat über freie Finanzmittel verfügt, den wachsenden Finanzbedarf in den genannten Schwerpunktbereichen zu decken.

7. Fiskalreform und Dualsystem

Die Gesellschaft und Volkswirtschaft Chinas ist heutzutage immer noch durch ein Dualsystem charakterisiert. Einerseits ist dies verantwortlich für die erheblichen Unterschiede zwischen dem Land und der Stadt hinsichtlich des Lebensstandards, der Infrastruktur und der Sozialleistungen. Andererseits macht die aus ihm entstandene Sozial- und Wirtschaftsstruktur wichtige Rahmenbedingungen für die Wirtschaftsentwicklung aus, was man bei der Erstellung eines fiskalischen Reformprogramms nicht ignorieren darf.

Divergierende Vorstellungen über die Bedeutung und die Zukunft des Dualsystems könnten sich mit unterschiedlichen fiskalpolitischen Empfehlungen - als ein Bestandteil der Entwicklungspolitik - verbinden, deren Ziel und Mittel komplett anders sind. Es gibt hauptsächlich zwei entgegengesetzte Auffassungen über das bestehende Dualsystem:

Viele Ökonomen (typischerweise Cai 2010; Xu 2013; Zhou 2011) fordern eine vorständige Umstrukturierung dieses Systems durch die Abschaffung der Wohnsitzkontrolle und Privatisierung des Agrarbodens. Die Begründung dafür erfolgt in zwei Richtungen: Erstens verletze das Dualsystem die Gleichstellung aller Bürger. Es führe zur Diskriminierung der Bauern, da sie im Vergleich zu den städtischen Bürgern schlechtere Sozialleistungen genießen können und unter einem niedrigen Lebensstandard leiden müssten. Demnach befreien die Abschaffung des Registersystems und Privatisierung des Agrarbodens die Bauern dadurch, dass sie ihren Boden verkaufen und in die Stadt auswandern können, was wiederum eine reibungslose Urbanisierung erlaube. Zweitens führe das staatliche Eigentum des Bodens zur Ineffizienz der Landwirtschaft und zum niedrigen Konsumniveau der Bauern. Durch den Verkauf des Agrarbodens erzielen die Landwirte Geldvermögen, womit sie in der Stadt bleiben und mehr konsumieren könnten. Dadurch erhöhe sich der aggregierte Konsum. Außerdem ermögliche die Konzentration des Bodens intensive Nutzung der Landmaschinen, wovon die Landwirtschaft profitieren sollte.

Die meisten Forscher und Praktiker (zum Beispiel Wen /Tong /Dong /Yang /Wang /Liu /Yang 2010; He 2012; P. Huang 2012a und 2012b), die sich mit den Landwirtschaftsproblemen Chinas beschäftigen, sehen aber ein anderes Programm vor. Sie weisen darauf hin, dass die Anhänger der Liberalisierung die konkreten Bedingungen der chinesischen Volkswirtschaft und die Dynamik der ländlichen Gesellschaft übersehen. In China könnten nur Kleinbauern-

wirtschaften, von dem staatlichen Bodeneigentum gestützt, die Landwirtschaft sichern; Das Dualsystem versorge die Volkswirtschaft mit gesunden und günstigen Arbeitskräften; Dies könne auch die gesellschaftliche Solidarität und eine zügige Verlagerung der Arbeitskräfte garantieren; Und nur dadurch werde ein mäßiger Wohlstand der Bauern erzielt. Aus diesen Gründen sei das Dualsystem nicht abzuschaffen, sondern zu modifizieren.

Dieses Kapitel verzichtet absichtlich auf eine detaillierte Analyse der Finanzlage der ländlichen Regierungsglieder Chinas. Stattdessen werden die Finanzprobleme auf dem Land unter einem Aspekt beleuchtet, der die entwicklungsökonomischen und soziologischen Betrachtungen kombiniert. Eine Grundidee, dass die vorhandenen entwicklungsökonomischen Modelle die Realität Chinas nicht hinreichend erklären können, welche von vielen Forschern der ländlichen Gesellschaft Chinas geteilt wird (zum Beispiel Cao 2010 und He 2012), wird systematisch dargelegt und präzisiert, wobei ihre Bedeutung für die Fiskalreform und die Finanzwissenschaft untersucht wird.

Hierbei sind die Ziele dreierlei: Erstens wird dadurch aufgezeigt, wie man anhand eines theoretischen Modells (das Lewis-Modell) durch Ergänzung der relevanten Informationen eines Landes die tatsächlichen Verursachungsmechanismen im Entwicklungsprozess Chinas ermitteln kann, wobei eine besondere Rücksicht auf die soziologischen Feldforschungen - insbesondere die Arbeiten von dem chinesischen Soziologen Xuefeng He (He u Luo 2006; He 2007; He 2012) - genommen wird. Zweitens können wir durch die folgenden Betrachtungen die Einsicht gewinnen, dass sich die öffentlichen Bedürfnisse aus der speziellen Sozial- und Wirtschaftsstruktur ergeben könnten und dass deren Befriedigung finanziell und institutionell ebenso entsprechend den vorliegenden Politik-, Sozial- und Wirtschaftsbedingungen realisiert werden muss. Drittens sind davon praktische Vorschläge für die Fiskalpolitik zu entnehmen. Noch ist zu beachten, dass sich die Behandlungen dieses Kapitels vielmehr auf das Landgebiet in der Mitte und dem Westen Chinas konzentrieren, wo der Hauptteil der chinesischen Landwirte lebt, als auf das Nordost-China, wo es eine geringere Knappheit der verfügbaren Äcker gibt, oder auf die Südost-Küste, wo der Industrie- und Dienstleistungssektor hoch entwickelt ist.

7.1 Fiskalpolitik für das Landgebiet nach der Fiskalreform 1994: Eine kurze Zusammenfassung

Die Fiskalreform im Jahr 1994 hat die Steuereinnahmen zentralisiert, was die Finanzlage der Lokalregierungen im Allgemeinen erschwerte. Als viele ländliche Kollektivunternehmen (Township and Village Enterprises, TVEs) am Ende der 1990er wegen der neuen Steuergesetze und einer verschlechterten Wirtschaftslage privatisiert wurden, mussten die ländlichen Gemeinden die Abgaben und Gebühren von Bauern erhöhen, da sie nicht mehr durch den Gewinn dieser Betriebe einen Teil ihres Finanzbedarfs decken konnten. Damals war die hohe Abgabenlast für Bauern das Hauptübel auf dem Land, welche der Lebensstandard der Landwirte verschlechterte und heftige Konflikte zwischen Bauern und ländlichen Funktionären verursachte (Li 2000; Zhu 2007, S. 158ff; Wen /Tong /Dong /Gu /Liu /Shi /Cheng 2010).

Am Anfang der 2000er traten die dreidimensionalen Probleme der ländlichen Gesellschaft („sannong wenti“) ²⁶in den Vordergrund der Fiskalpolitik. Der Staat versuchte, die Abgabelast der Bauern zu reduzieren, die Landwirtschaft zu fördern sowie die Land-Stadt-Unterschiede zu verkleinern. Dafür wurden einige wichtige Maßnahmen durchgesetzt: 1. Die Zentralregierung hat 2002 angefangen, eine Steuer- und Beitragsreform auf dem Land durchzuführen. Seit 2006 werden die Landwirtschaftsteuer, alle Zwangsabgaben und Pflichtarbeiten für Bauern abgeschafft. 2. Das Volumen der Finanzausweisungen an ländliche Regierungen und der Subventionen an Bauern nahm erheblich zu. Der Staat hat von 2008 bis 2013 insgesamt 5,85 Billion RMB für das Land zugeschossen (Liu 2014). 3. Um die Schuldenkumulation der ländlichen Regierungsglieder zu bremsen, wird die direkte Finanzverwaltung der ländlichen Gemeinden durch die Kreisebene (FVGK) in immer mehr Regionen gehandhabt, was die finanzielle Autonomie von diesen schwächt (Zhu 2007, S. 171-174). 4. Auf der Dorfebene tritt die Staatsgewalt zurück, während die Selbstverwaltung der Dorfmitglieder durch direkte Wahl vom Staat gefördert wird. 5. Staatliche Krankenversicherung und Altersversorgung für die Landbevölkerung wurden eingeführt und nach und nach verbessert.

Solche Maßnahmen haben die finanziellen, sozialen und politischen Verhältnisse auf dem Land stark verändert. Jedoch kann man diese nicht für erfolgreich halten, weil das Angebotsproblem der notwendigen öffentlichen Güter auf dem Land nicht dadurch gelöst wird und die neuen Regelungen schwerwiegende wirtschaftliche, soziale und politische Probleme hervorgerufen haben.

²⁶ Unter „drei Dimensionen“ versteht man die Dorfgemeinschaft, die Bauern und die Landwirtschaft.

7.2 Herkunft des Dualsystems und seine Entwicklung

Das Dualsystem, das ursprünglich 1958 gegründet wurde, war ein soziales und wirtschaftliches Kontrollsystem, wodurch die ernsthafte Bevölkerungseinwanderung in das Stadtgebiet verhindert und das mangelnde Güterangebot in der Stadt gelöst wurde. Unter diesem Regime wurden die Bürger nach ihrem Wohnsitz in zwei Gruppen geteilt: die ländlichen und städtischen Bürger. Der Stand eines Bürgers war dementsprechend registriert. Nur in dem zugewiesenen Wohnort hatte man Anspruch auf einem Arbeitsplatz, Schulplatz sowie Versorgung von manchen Grundlebensmitteln und Konsumgütern. Andererseits wurden zahlreiche Kommunen im ländlichen Gebiet eingerichtet. Das Eigentum der Bauern ging nun zum Kollektiveigentum über und sie wurden vom Staat zum Anbauen organisiert und entlohnt. Die Kommunen beschränkten sich auf landwirtschaftliche Produktion, während die Agrarprodukte von dem Staat zu niedrigen Preisen aufgekauft wurden. Die Preisscheren, nämlich vom Staat niedriggehaltene Preise von Agrarprodukten und gehobene Preise von Industrieprodukten, konnten als Subventionen an den Industriesektor betrachtet werden (Naughton 2007, S. 114-115; H. Wang 2013).

Wohnsitzkontrolle und Kommune waren zwei Hauptbestandteile des Dualsystems. Auf dieser Basis entwickelten sich eine Reihe wichtiger Institutionen bezüglich des Wohnungs- und Lebensmittelangebots, der Kranken- und Altersversorgung, der Beschäftigung etc. Jedoch beschränkte sich das Ziel solcher Arrangements nicht auf eine strenge zentrale Kontrolle der Bevölkerung. Die dadurch entstehende Immobilität der Bevölkerung ermöglichte die schnelle Industrialisierung Chinas und Stabilität der Gesellschaft zu einem hohen Grad. Die Bauern, die die Mehrheit der Bevölkerung ausmachten, waren auf dem Land gehalten und wurden durch Kollektive (Kommune und Brigade) organisiert. Die gut organisierten Landwirte haben einerseits einen großen Beitrag zum Aufbau der Infrastrukturen, insbesondere des Bewässerungssystems, geleistet, was die Entwicklung der Landwirtschaft sicherte. Andererseits erlaubte das Dualsystem dem Staat, durch die Preisscheren, nämlich vom Staat untergedruckte Preise von Agrarprodukten und gehobene Preise von Industrieprodukten, den Industriesektor zu subventionieren. Trotzdem waren Bildung und andere Sozialleistungen (wie Krankenversorgung) auf einem ziemlich niedrigen Niveau für die Landbevölkerung gegeben, die einen

Mindestlebensstandard der Bauern garantierten. Demgegenüber genossen die urbanen Bürger Privilegien für verschiedene Sozialleistungen. Aber die kollektive Arbeit der Bauern führte zur wirtschaftlichen Ineffizienz, da diese Produktionsweise das Trittbrettfahrerproblem nicht bewältigen konnte, was die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität verhinderte (Naughton 2007, S. 237-238; H. Wang 2013).

Im Zeitraum zwischen 1958 und 1978 war die Wohnsitzkontrolle besonders streng, welche im Lauf der Wirtschaftsreform allmählich gelockert wurde. Die Wirtschaftsreform seit 1978 versuchte durch das Haushaltsverantwortungssystem für Agrarboden (household responsibility system) die Landwirtschaft Chinas zu aktivieren und das Einkommen der Landbevölkerung zu erhöhen. Die gelockerte Wohnsitzkontrolle erlaubte den Bauern inoffiziell in den Städten zu leben beziehungsweise dort zu arbeiten. Solche Maßnahmen waren in den 1980ern äußerst erfolgreich. Das Realsozialprodukt des Agrarsektors stieg von 1980 bis 1990 auf 182%. Das verfügbare Einkommen der Familien auf dem Land ist von 1978 bis 1990 im Durchschnitt auf 312% (real) gestiegen. Im gleichen Zeitraum hat sich das Verhältnis des verfügbaren Einkommens von städtischen und ländlichen Familien von 2,57 zu 2,2 verringert. Allerdings verursachte die Reform die Auflösung der Kollektivwirtschaft. Als ein Teil der Wirtschafts- und Politikreform wurden die Basisorganisationen auf dem Land, Kommune und Brigade, von 1984 bis 1986 durch ländliche Gemeinden und Dorfgemeinschaften ersetzt (Wen /Tong /Dong /Gu /Liu /Shi /Cheng 2010).

Heutzutage dürfen die Bürger außerhalb ihres registrierten Wohnsitzes frei wohnen und Arbeit nehmen. Der registrierte Wohnsitz verbindet sich zwar nicht mehr mit dem Angebot der Bedarfsgüter und dem Arbeitsplatz, aber immer noch mit manchen wichtigen Sozialleistungen, wie Krankenversicherung, Schulplatz und Sozialhilfe.²⁷

Wir werden im Unterkapitel 7.4 sehen, dass die Sozial- und Wirtschaftsordnung auf dem Land aufgrund der rasanten Transformation Chinas ständig verändert wird: Viele Bauernfamilien erzielen heute die Hälfte ihres Einkommens durch nicht-landwirtschaftliche Beschäftigung der Mitglieder in der Stadt; Die Sozialschichten der Dorfgemeinschaft differenzieren sich, wodurch sich die Kooperation der Kleinbauernwirtschaften erschwert; Da die Sozial- und Wirtschaftsstruktur der ländlichen Gesellschaft durch die Wirtschaftsentwicklung immer

²⁷ Unter bestimmten Voraussetzungen können die ländlichen Bürger das städtische Wohnsitzrecht erwerben. Die Kriterien dafür sind derzeit je nach Stadt verschieden. Beispielsweise könnte dies geschehen, wenn man Beamter wird oder eine Wohnung im Stadtgebiet kauft.

komplexer wird, wächst der öffentliche Finanzbedarf schnell, sodass sich die Fiskalinstitutionen und das Regierungssystem daran anpassen müssen. Die Änderung dieser Bedingungen muss zugleich als Ursache und Wirkung des Entwicklungsprozess betrachtet werden: Einerseits ist sie Ergebnis der vorherigen Entwicklung; Andererseits könnte sie eine weitere Transformation der Volkswirtschaft und Gesellschaft verhindern.

7.3 Dynamik der Entwicklung nach dem Lewis-Modell²⁸

Es gibt verschiedene Modelle der Entwicklungsökonomik, die die Dynamik der Volkswirtschaft der Entwicklungsländer beschreiben und erklären. Jedes von diesen hat eine eigene Informationsbasis, die nur ausgewählte „relevante“ Elemente der Realität berücksichtigt. Das Dualsektorenmodell von William Arthur Lewis wird häufig von Forschern zur Erklärung des Entwicklungsprozess Chinas verwendet, weil sein Kernstück, Überangebot und Verlagerung der Arbeitskräfte, der Realität Chinas am besten entspricht. Aus diesem Grund wird dieses als Ausgangspunkt der folgenden Analyse gewählt.

Das ursprüngliche Dualsektorenmodell von Lewis, das auf den Erfahrungen mancher Entwicklungsländer basiert, setzt eine Volkswirtschaft voraus, die aus einem traditionellen Sektor (vor allem Landwirtschaft und Kleingewerbe) und einem modernen Sektor (Industrie und moderne Dienstleistungen) besteht. Dabei weist diese Volkswirtschaft gegenüber anderen Ländern keine besonderen Vorteile auf, sodass sie nicht dauerhaft ausländische Investitionen anlocken kann. Da eine große Menge überschüssiger unqualifizierter Arbeitskräfte im traditionellen Sektor existiert und der moderne Sektor einen kleinen Umfang hat, verfügt der letztere über ein unbegrenztes Arbeitsangebot. Aus dem Modell lassen sich einige wichtige Konsequenzen schließen: 1. Der moderne Sektor kann mit niedrigem Lohn (etwas höher als das durchschnittliche pro Kopf-Einkommen des traditionellen Sektors) unbegrenzte unqualifizierte Arbeitskräfte einstellen; 2. Eine Vermehrung des Kapitalstocks lässt sich vorwiegend durch Reinvestition, die von der Höhe des Kapitalgewinns abhängt, realisieren; 3. Mit dem Zuwachs des modernen Sektors vergrößert sich die Beschäftigung in demselben Sektor und wird das Gesamtoutput der Landwirtschaft nicht von der Verlagerung der Arbeitskräfte beeinträchtigt; 4. Die Kapitalkumulation und der technische Fortschritt führen nicht zur Erhöhung

²⁸ Vgl. Gersovitz (1983)

des Lohnniveaus im modernen Sektor, sondern lediglich zu einem höheren Anteil des Unternehmensgewinns am Volkseinkommen; 5. Dieser Prozess endet an dem Punkt, wo die überschüssigen Arbeitskräfte des traditionellen Sektors völlig verlagert werden; 6. Insgesamt bedeutet das, dass die Wirtschaftsentwicklung solcher Länder im Großen und Ganzen von der Expansion des modernen Sektors verursacht wird; 7. Lewis ist der Ansicht, dass die Erhöhung der Produktivität im traditionellen Sektor die Kapitalkumulation im modern Sektor durch ein höheres Lohnniveau verhindern könnte; 8. Wirtschaftspolitisch schlägt Lewis die Förderung des modernen Sektors durch staatliche Ausgabe- und Steuerpolitik sowie eine Reduzierung des Reallohns im modernen Sektor vor; 9. Er erkennt, dass die Entwicklung des modernen Sektors je nach konkreten Bedingungen die Landwirtschaft begünstigen oder beeinträchtigen könnte und dass der Staat durch Investitionen auf dem Land eine ausgewogene Entwicklung zwischen den beiden Sektoren erzielen kann. Jedoch liefert er dafür keine expliziten Informationen.

Bei Lewis sind die Industrialisierung und die Verlagerung der Arbeitskräfte zentral für den Entwicklungsprozess. Er zeigt auf, dass viele Entwicklungsländer mit überflüssigen Arbeitskräften und knappen Naturressourcen nur dadurch ihren allgemeinen Wohlstand erhöhen können. Die Einkommensverteilung und die Entwicklung des Primärsektors, welche häufig in der Entwicklungspolitik bedeutungsvoll sind, werden größtenteils von diesem Modell vernachlässigt. Insbesondere weist es eine sehr enge Informationsbasis für die ländliche Gesellschaft auf, so dass ihre Wirtschaft- und Sozialstruktur sowie deren Veränderung im Entwicklungsprozess nicht einbezogen werden. Dass ein Land Vorteile für Außenhandel besitzen könnte und wie sich diese erhalten, berücksichtigt das Lewis-Modell nicht. Des Weiteren geht Lewis davon aus, dass die Arbeitskräfteverlagerung nur in einer Richtung erfolgt, wobei die Bedeutung der Landwirtschaft für die Stabilität der Volkswirtschaft ignoriert wird. Im nächsten Unterkapitel werden einige relevante Informationen des chinesischen Dualsystems ergänzt, welche das Lewis-Modell nicht berücksichtigen kann, was die tatsächliche Entwicklungsdynamik Chinas beleuchtet.

7.4 Zu ergänzende Informationen

7.4.1 Chinesische Kleinbauernwirtschaften

Die Kleinbauernwirtschaften dominieren bis heute die Landwirtschaft Chinas. 97% der Landwirte sind selbständige Kleinbauern, die nur eine geringe Fläche von Äckern besitzt, deren Eigentum dem Staat gehört (P. Huang 2012b). Die Bauernfamilie ist die Grundeinheit der Kleinbauernwirtschaften. Die Mehrheit davon ist in der Getreideproduktion beschäftigt, während sie typischerweise zugleich Gemüseanbau, Obstanbau oder Tierproduktion unternehmen. Die Kleinbauernwirtschaften weisen eine hohe Flexibilität bezüglich des Arbeitseinsatzes auf und benötigen in der Regel auch keinen Einsatz von externen Arbeitskräften sowie großen Landmaschinen. Dadurch werden die Produktionskosten auf einem niedrigem Niveau gehalten. Jedoch können die meisten Bauernfamilien aufgrund der Knappheit der Äcker nur einen niedrigen Wohlstand durch die Landwirtschaft erzielen (He 2012, S. 48f.).

7.4.1.1 Nahrungssicherheit

Die Bevölkerung China macht etwa 22% der Gesamtbevölkerung auf der Erde aus, verfügt aber über nur 7% der Äcker und 6% des Süßwassers (Kang et al. 2010). Für solch ein großes Entwicklungsland ist es notwendig, seinen Bedarf an Getreide zu einem hohen Grad durch den inländischen Primärsektor zu decken, um sich vor der internationalen Angebots- und Preisschwankung zu schützen. Inländisches Getreideangebot zu mäßigem Preis kann nicht nur die Nahrungssicherheit gewährleisten, sondern auch den Wohlstand der unteren Klassen sichern und dadurch das Preisniveau auf der Makroebene stabilisieren. Dagegen könnte eine hohe Abhängigkeit vom Getreideimport die Stabilität der Volkswirtschaft gefährden und im Extremfall zu einer Hungernot führen. Nach He (2012, S. 35) müssen 85% aller Äcker von China zum Getreidebau genutzt werden, um dieses Ziel zu erreichen. Zudem ist der Bodenertrag wegen der Knappheit der Äcker auch durch einen sorgfältigen Anbau zu erhöhen.

Unter den konkreten Bedingungen Chinas können nur die Kleinbauernwirtschaften die Nahrungssicherheit garantieren, weil sie in der Lage sind, durch ihre flexible und intensive Arbeitsweise den Bodenertrag zu maximieren. Nach der Forschung von He (2012, S. 46-55) hängt der Bodenertrag pro Einheit von der Ackerfläche der Bauernfamilie oder des Farmers ab, wobei aber kein positiver Skaleneffekt von Evidenzen belegt wird. 90% der Bauernfami-

lien Chinas besitzen weniger als 10 Mu²⁹ Äcker (oftmals nur 5-8 Mu). Unter heutigem Technikstand kann ein jüngeres Paar ohne Einsatz von externen Arbeitskräften optimalerweise 20-30 Mu Äcker bewirtschaften. Eine Familie mit bis 10 Mu Äcker erzielt im Jahr nur 5000-10000 RMB, womit man zwar nicht verhungert, aber nur einen ganz niedrigen Wohlstand erreichen kann. In dem Fall muss das Paar in der feldarbeitfreie Zeit auch Nebenjob annehmen, um zusätzliches Einkommen zu erzielen. Im Vergleich dazu kann eine Bauernfamilie mit 20-30 Mu Äcker ohne Nebenbeschäftigung 20.000-30.000 RMB erzielen, wodurch diese Familie aufgrund des niedrigen Bargeldbedarfs auf dem Land gut leben kann. Da sie keinen Nebenberuf treibt und sich auf die Landwirtschaft konzentriert, wird das Output pro Einheit durch sorgfältigen Anbau maximiert. Bei mehr als 30 Mu Ackerfläche sinkt das Output pro Einheit mit der Erhöhung der Ackerfläche tendenziell, weil die dazu benötigte Arbeit die Kapazität der Familie übersteigt. Für über 50 Mu Äcker muss man Landmaschinen intensiv nutzen und externe Arbeitskräfte einstellen, was die Kosten erheblich erhöht. Außerdem können die Kleinbauernwirtschaften ein hohes klimatisches Risiko tragen, weil sie eine flexible Arbeitsweise aufweist. Im Gegensatz dazu zeigen die Betreiber größerer Farmen eine starke Abhängigkeit von der Landwirtschaftsversicherung, um sich vor den klimatischen Risiken zu schützen (Tabelle 7-1).

Tabelle 7-1: Bewirtschaftende Ackerfläche und Erträge der chinesischen Bauernfamilien

Bewirtschaftende Ackerfläche (Mu)	Ertrag pro Mu (Reiskorn in kg)	Kosten pro Mu (RMB)	Nettoeinkommen pro Mu (RMB)	Gesamtnettoeinkommen (RMB)
10	700	700	700	7000
20	800	700	900	18000
30	800	700	900	27000
50	700	800	600	30000
200	650	800	500	100000
600	600	800	400	240000
1000	600	800	400	400000

Quelle: He (2012, S. 55).

Von den Kleinbauernwirtschaften gestützt, erzielt die Landwirtschaft Chinas seit der Wirtschaftsreform einen beachtlichen Erfolg: Die reale Wachstumsrate des Primärsektors beträgt

²⁹ „Mu“ ist eine chinesische Messeinheit, die ca. 667 Quadratmeter entspricht.

6% pro Jahr (P. Huang 2012a), obwohl der Anteil der Beschäftigten in demselben Sektor stetig abnimmt; Von 2002 bis 2010 stieg die pro Kopf-Wertschöpfung der Landwirte von 4404 RMB auf 14512 RMB an (Tabelle 7-2).

Tabelle 7-2: Pro Kopf-Wertschöpfung in drei Wirtschaftssektoren

Jahr	pro Kopf-Wertschöpfung	Primär	Industrie	Dienstleistung	Durchschnitt
2002	Wert (RMB)	4404	34155	23801	16319
	Als Prozent des Durchschnitts	26,99	209,3	145,86	100
2006	Wert (RMB)	7597	53660	33709	27601
	Als Prozent des Durchschnitts	27,52	194,42	122,13	100
2010	Wert (RMB)	14512	85790	65926	52758
	Als Prozent des Durchschnitts	27,51	162,61	124,96	100

Quelle: CCNEPU (2008, S. 300); NBSC (2014); Eigene Darstellung.

Aber die Existenz und Entwicklung der Kleinbauernwirtschaften setzen die Kooperation der Bauern und die Förderung des Staates voraus, da die autonomen Kleinbauern mit einem niedrigen Einkommen nicht dazu in der Lage sind, das Angebot mancher essentieller öffentlicher Güter zu finanzieren. Die regulären öffentlichen Güter eines modernen Staates, wie Krankenversicherung, Altersversorgung, Erziehung und notwendige Infrastruktur, können das Leben der Landbevölkerung sichern und ihren Wohlstand erhöhen. Daneben haben Kleinbauernwirtschaften einen hohen Bedarf an gemeinsamer Produktionsinvestition, insbesondere Bewässerungsanlagen im Dorf, die als lokale öffentliche Güter angesehen werden müssen. Nach den Feldforschungen können die Kosten für die Bewässerung durch ein gemeinsames Bewässerungssystem der Dorfgemeinschaft auf 1/3, im einzelnen Fall sogar auf 1/7, gesenkt werden. Im Gegensatz dazu sind die separaten Minibewässerungsanlagen der Bauerfamilien nicht nur kostspielig, sondern zeigen auch eine hohe Fragilität gegenüber klimatischen Risiken. Außerdem lassen sich die Produktivität und Sicherheit der Agrarwirtschaft steigern, indem die Lokalregierungen für die Verbreitung der neuen landwirtschaftlichen Technik und

Schulung der Landwirte sorgen (He 2012, S. 146, 151 und 165).

7.4.1.2 Generationale Arbeitsteilung

Wie von dem Lewis-Modell beschrieben wird, führt die Knappheit des Agrarbodens in China zum Überangebot der ländlichen Arbeitskräfte und niedrigem Einkommensniveau der Landwirte. Allerdings wird die Verlagerung der Arbeitskräfte aus dem Primärsektor größtenteils durch eine generationale Arbeitsteilung realisiert: Die jüngeren Mitglieder wandern in die Stadt aus, um Arbeit zu suchen, während sich die älteren mit der Landwirtschaft beschäftigen. Einerseits können die Wanderarbeiter wegen des landwirtschaftlichen Einkommens der Familien ein niedriges Lohnniveau akzeptieren. Andererseits erzielt die Familie durch die Abwanderung der jüngeren Mitglieder zusätzliches Einkommen. Jedoch sind die meisten Wanderarbeiter auch aufgrund des niedrigen Lohnniveaus nicht dazu in der Lage, sich langfristig in der Stadt anzusiedeln. Mit der Erhöhung des Alters steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Wanderarbeiter zurückwandern und die Landarbeit im Heim übernehmen, da sich ihre Arbeitschance in der Stadt allmählich verschlechtert. Folglich sind sie immer noch auf dem Land verwurzelt (He 2012, S. 76f.).

Tabelle 7-3: Einkommensstruktur der ländlichen Familien Chinas

Jahr	1990	1995	2000	2009	2010
pro Kopf-Nettoeinkommen (RMB)	686,31	1577,74	2253,42	5153,17	5919,01
Aus nicht-eigenständiger Arbeit	20,22%	22,42%	31,17%	40,00%	41,07%
Aus eigenständiger Arbeit	75,56%	71,35%	63,34%	49,03%	47,86%
Aus Vermögen	4,22%	2,60%	2,00%	3,24%	3,42%
Transfer	--	3,63%	3,50%	7,72%	7,65%

Quelle: NBSC (2014), eigene Berechnung.

Gemäß den Panel-Daten (Tabelle 7-3) für über 60.000 Landfamilien Chinas hat das pro Kopf-Nettoeinkommen der Befragten innerhalb von zwanzig Jahren (1990-2010) nominell von 686,31 auf 5919,01 RMB zugenommen, was einer 8,62-fachen Steigerung entspricht, während die Einkommensstruktur sich stark veränderte. 1990 stammte das Nettoeinkommen zu 75,56% aus eigenständiger Arbeit, zu 20,22% aus nicht-eigenständiger Arbeit und nur zu 4,22% aus Vermögen. Dabei lässt sich erkennen, dass die Einkünfte aus eigenständiger Arbeit hauptsächlich landwirtschaftliche Erwerbe sind und dass die Löhne der Bauern als Wanderarbeiter den Hauptteil des Einkommens aus nicht-eigenständiger Arbeit ausmachen. Seit 1990 vergrößert sich der relative Anteil der Einkünfte aus nicht-eigenständiger Arbeit kontinuierlich und erheblich auf 41,07%, während der Einkommensanteil aus der Agrarwirtschaft auf 47,86% sank, was bedeutet, dass die Bauern Chinas unter dem schnellen Wirtschaftswachstum immer mehr Einkünfte durch ihren Einsatz in den Industrie- und Tertiärsektor erzielen. D. h. solche Bezüge sind zurzeit von großer Bedeutung für den Wohlstand der ländlichen Bürger. 2003 konnte ein Wanderarbeiter durchschnittlich 3768 RMB Nettoeinkommen (abzüglich aller Lebens- und Fahrkosten) erzielen (He 2007, S. 38, Fußnote 2); 2012 verdiente er im Durchschnitt 18.684 RMB im Jahr (abzüglich der Lebenskosten) (Nie 2013). Außerdem ist zu berücksichtigen, dass der relative Anteil des staatlichen Transfers seit 2000 tendenziell steigt, was die Agrarwirtschaftspolitik des Staates zugunsten der Bauern widerspiegelt, obwohl dieser Anteil immer noch gering ist.

Des Weiteren führt die Abwanderung der jüngeren Arbeitskräfte dazu, dass viele Alte, Frauen und Kinder auf dem Land „zurückgelassen“ werden. Das heißt, dass sie von ihren Kindern, dem Mann oder den Eltern getrennt leben müssen. Zurzeit betragen solche Alten, Frauen und Kinder ca. 40 Mio., 50 Mio. und 61 Mio. (37,7% aller Kinder auf dem Land). Dies ruft ernsthafte soziale Probleme in der ländlichen Gesellschaft hervor: Die verbleibenden Alten und Frauen können die schwere Feldarbeit nicht leisten; Auf dem Land sind die Betreuung der Kinder und der Alten besonders gefragt; Wegen fehlender Pflege und Achtung entstehen bei den zurückgelassen oftmals körperliche oder psychische Beschwerden; Die Kriminalität wird in manchen Regionen dadurch erhöht (Zhu 2011; Zhou 2012; People Daily 2012; D. Liu 2013).

7.4.1.3 Finanzkraft der Landbevölkerung

Tabelle 7-2 zeigt, dass die pro Kopf-Wertschöpfung der Landwirtschaft zwar ständig zunimmt, aber im Vergleich zu den anderen zwei Sektoren noch gering ist (nur 27,51% des Durchschnitts). Der Anteil der Landwirtschaft am BIP, der den Hauptteil der ländlichen Wirtschaft ausmacht, schrumpfte von 1980 bis 2010 von 30,2% auf 10,1%. China weist auch einen riesigen Land-Stadt-Einkommensunterschied auf, der im Jahr 2011 1: 3,11 (pro Kopf) erreichte. Im Vergleich zu der Stadtbevölkerung besitzen die ländlichen Bürger viel geringere Finanzkraft für die Bereitstellung der öffentlichen Güter.

7.4.2 Wirtschaftsstruktur und Urbanisierung

Die chinesische Volkswirtschaft ist durch intensive Staatsinvestition und eine Orientierung am Export charakterisiert. Im Jahr 2012 erreichte das Volumen des Außenhandels ca. 47% des BIPs, während die Montageindustrie 42,1% der Exporte und 26,5% der Importe beitrug. Der Wert der Exporte entsprach ca. 25 % des BIPs. Die arbeitsintensive Industrie, die eine große Zahl der Wanderarbeiter einstellt, spielt eine bedeutende Rolle in der Volkswirtschaft. Zudem zeigt der Dienstleistungssektor ebenso eine hohe Abhängigkeit von den ländlichen Arbeitskräften auf. Die Wanderarbeiter machen zur Zeit 58% aller Beschäftigten im Industriesektor aus, 52% im Dienstleistungssektor, 68% in der Montageindustrie und sogar 80% in der Bauindustrie (Zong 2008). Zum einen kann die arbeitsintensive Industrie eine große Menge von Arbeitsplätzen für unqualifizierte Beschäftigte schaffen. Zum anderen ist sie aber mit geringer Wertschöpfung und niedrigem Lohnniveau verbunden (He 2007, S. 31; Heberer 2010, S. 126). Ihre Entwicklung wird in China langfristig von der Einstellung günstiger Bauernarbeiter gestützt. Eine Umstrukturierung der chinesischen Volkswirtschaft setzt technischen Fortschritt und Qualifizierung der Arbeitskräfte voraus, was kurzfristig bis mittelfristig kaum möglich ist. He (2012, S. 113f.) stellt fest, dass die preisgünstigen und gesunden Wanderarbeiter den ersten komparativen Vorteil der chinesischen Volkswirtschaft darstellen, was aber wegen des niedrigen Lohnniveaus zu einem Privatkonsum führt, welcher wiederum die Entwicklung des Dienstleistungssektors behindert. Infolgedessen kann eine grundlegende Änderung der Wirtschaftsstruktur Chinas in den nächsten 30 Jahren nicht erwartet werden.

Als das menschenreichste Land der Erde besitzt China einen riesengroßen Anteil der ländlichen Bevölkerung. Trotz der schnellen Industrialisierung ist die Verlagerung der überflüssigen

Arbeitskräfte zu den modernen Sektoren ein langer Prozess. Nach einer Schätzung erreicht die Anzahl der Bevölkerung Chinas erst 2030 ihren Höhepunkt. Bis 2050 leben schätzungsweise noch 1,38 Mrd. Menschen in China. Selbst wenn die Urbanisierungsrate im selben Jahr auf 66%³⁰ steigt und der Anteil der Arbeitsbevölkerung³¹ wegen der Alterung auf 61% sinkt, bewohnen voraussichtlich noch 469 Mio. Bürger und davon 286 Mio. Arbeitskräfte das Land (Chen 2006). China verfügt derzeit über 1,8 Mrd. Mu von Äckern und besitzt je Bauernfamilie durchschnittlich weniger als 10 Mu. Unter heutigem Technikstand wäre es aber optimal, wenn ein jüngeres Paar 20-30 Mu Äcker bewirtschaften (He 2012, S.46 und 49). D.h. die Landwirtschaft von China benötigt optimalerweise 120-180 Mio. Arbeitskräfte. Falls sich der Anteil der Beschäftigten vom Primärsektor an den gesamten ländlichen Arbeitskräften nicht ändert (67,4% im Jahr 2010), wird eine Verlagerung der ländlichen Arbeitskräfte voraussichtlich frühestens erst nach 2050 abgeschlossen sein. Demnach bleibt das Überangebot der Arbeitskräfte in China langfristig bestehen. Ein rapider Verfall der ländlichen Gesellschaft und die Konzentration der öffentlichen Ressourcen in der Stadt können nicht nur den Wohlstand der Landbevölkerung beeinträchtigen, sondern auch sehr wahrscheinlich zu einer starken Abwanderung der Landarbeitskräfte führen, was für das Land und die Stadt beides schädlich wäre. Daher ist es erforderlich, eine zügige Verlagerung durch eine Verbesserung der Lebensbedingungen im Landgebiet und die Sicherung der Landwirtschaft zu garantieren (He 2012, S. 83ff.).

Außerdem weist das Dualsystem auch den Vorteil auf, dass wenn sich die Arbeitschance in der Stadt verschlechtert, ein Teil der Bauerarbeiter ins Land zurückwandern kann, so dass sich es keine große Slums in der Stadt - wie in vielen Entwicklungsländern - bilden muss. Dadurch wird die Kriminalität im städtischen Gebiet auf einem niedrigen Niveau gehalten. Auf ein Phänomen in der Weltwirtschaftskrise von 2008 bis 2009 sollten wir uns aufmerksam machen: Die schlechte Wirtschaftslage verursachte damals eine drastische Erhöhung der Arbeitslosigkeit in China. 20 Mio. Wanderarbeiter verloren ihre Arbeit, was aber erstaunlicherweise keine bemerkenswerte Unruhe hervorrief, da die Arbeitslosen ins Land zurückwandern konnten. Dabei übte das Dualsystem einen stabilisierenden Einfluss auf die Volkswirtschaft aus (He

³⁰ Von 1978 bis 2011 ist die Urbanisierungsrate (nach registrierten Bürgern) Chinas von 17,9% auf 40% gestiegen. Unter derselben Geschwindigkeit kann eine Urbanisierungsrate von 66% 2050 erwartet werden (Naughton 2007, S. 126; An 2012).

³¹ Die Arbeitsbevölkerung wird als Bürger zwischen 15 und 64 Jahre definiert.

2012, S. 76f.).

Ob der Lewis-Wendepunkt, woran der Überschuss der Arbeitskräfte komplett von den modernen Sektoren aufgenommen wird, frühzeitig kommen kann, ist eine umstrittene Frage. Aber die Knappheit des Agrarbodens in China lässt sich kurzfristig bis mittelfristig nicht verändern; Und die Mehrheit der Wanderarbeiter kann das Land nicht endgültig verlassen. Ein schneller Verfall des Dualsystems ist zu vermeiden, da dies die Unterbrechung des Entwicklungsprozesses bedeuten könnte, indem er die Grundlage der Entwicklung Chinas durch eine Preisschwankung der Grundlebensmittel und eine erhebliche Erhöhung der Arbeitslosigkeit schwächen sowie den Lebensunterhalt der Mehrheit der chinesischen Bürger gefährden würde. Aus diesen Gründen stellt He (2012, S. 83ff.) fest, dass das Dualsystem statt einer Abschaffung zu modifizieren ist, damit eine gegenseitige Bewegung der Landsarbeitskräfte zwischen dem Land und der Stadt gesichert und erleichtert wird.

7.4.3 Dorfgemeinschaft

Wenn man von dem chinesischen Dualsystem sprechen möchte, muss man die Organisation und Bedeutung der grundlegenden sozialen Einheit (Dorfgemeinschaft) und der niedrigsten Staatsebene (ländliche Gemeinde) auf dem Land näherbringen. In China stellt das Dorf heutzutage nicht mehr eine rein traditionelle Bekanntschaftsgesellschaft dar. Die dörfliche Selbstverwaltung muss als ein komplexes Zusammenspiel zwischen der Staatsgewalt, den Dorfbewohnern und normalen Mitgliedern begriffen werden. Jedoch befinden sich die Beziehungen und das Verhalten der Dorfmitglieder immer noch unter den starken Einflüssen von familiären Strukturen, Familiengefühl, Ehe, Nachbarschaft und lokaler Sitte. Dabei versucht man oftmals statt der rechtlichen Maßnahmen durch Verhandlungen, Macht der Geschlechter, persönliche Beziehungen, Scharm bestimmter Mitglieder oder sogar Gewalt, die Probleme und Konflikte innerhalb der Gemeinschaft zu lösen (Yang und Hou 1999; Jin 2002).

In einer typischen Dorfgemeinschaft teilen die Bauern eine besondere Gerechtigkeitsidee. Wenn es bei der Finanzierung eines öffentlichen Projekts, wovon alle Dorfmitglieder profitieren können, einige Trittbrettfahrer gibt, werden die meisten Mitglieder die Beteiligung ablehnen, obwohl sie trotz der Existenz der Trittbrettfahrer dadurch einen großen Vorteil erzielen werden, da sie dies für „ungerecht“ halten. Falls die dörflichen Selbstverwaltungsorganisatio-

nen nicht fähig sind, das Trittbrettfahrerproblem zu bewältigen, lässt sich eine Kooperation nur unter dem Zwang der einflussreichen Geschlechter oder einer mächtigen Person verwirklichen. Anderenfalls scheitert das geplante Projekt und die Kleinbauern müssen die öffentlichen Leistungen zu übermäßigen hohen Preisen durch private ersetzen (He und Luo 2006). Wie bereits in Abschnitt 7.4.1.1 genannt wurde, hängen die Existenz und Effizienz der Kleinbauernwirtschaften von den preisgünstigen gemeinsamen Ackerbauinvestitionen ab, was wiederum eine erfolgreiche Kooperation der Bauern voraussetzt. Durch die Wirtschafts- und Sozialentwicklung stellt die Landwirtschaft heutzutage nicht mehr die einzige Einkommensquelle für den Teil der Bauernfamilien dar, was zur Differenzierung der Schichten in der Dorfgemeinschaft führt. Durch die Schichtdifferenzierung und die Auswanderung der Landwirte wird eine Kooperation immer schwieriger. In diesem Sinne spielen die gut funktionierenden Selbstverwaltungsorgane auf der Dorfebene eine entscheidende Rolle für die Sicherheit der Landwirtschaft und den Wohlstand der Bauern, weil sie die Kleinbauern zur Erfüllung der öffentlichen Ziele organisieren können (He 2012, S. 31f.).

Bei der Durchsetzung der staatlichen Politik verschiedener Arten ist die Rolle der dörflichen Verwaltungsorgane ebenso unersetzbar. Aufgrund der Informationsasymmetrie kann der Staat einerseits nur durch die Insider des Dorfs die notwendigen Informationen zur Erreichung seiner politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ziele besorgen; Andererseits lassen sich eine Reihe der öffentlichen Aufgaben lediglich von den Selbstverwaltungsorganen effizient durchführen, beispielsweise Flutschutz, Vergabe der Sozialhilfe, Umweltschutz, Forstverwaltung, Bekämpfung des Pestizidmissbrauchs etc., da diese eine hohe Flexibilität aufweisen und mit niedrigen Transaktionskosten die Verhandlungen mit den Bauern zu führen vermögen (He 2012, S. 17f. und 21f.).

Außerdem zeigen die Evidenzen auf, dass eine erfolgreiche Selbstverwaltung entscheidende Funktionen zur Erhaltung der moralischen und sozialen Ordnung der ländlichen Gesellschaft hat. Falls die Verwaltungsorgane der Dorfgemeinschaft nicht funktioniert und die Geschlechter nicht mächtig genug sind,³² könnte die Ordnung der Gemeinschaft von den Trittbrettfahrern, den mafiösen Strukturen oder den Sekten erheblich verschlechtert werden. Dies führt häufig zu verstärkter Auswanderung der Dorfmitglieder und einem Verfall der Landwirtschaft,

³² Xu (2005) weist darauf hin, dass die Dominanz der Geschlechter etliche Nachteile aufweist, was einer modernen Selbstverwaltung der Dorfgemeinschaft entgegenstehen könnte.

wodurch der Lebensstandard die verbliebenen Bauernfamilien gesenkt und die Landwirtschaft beeinträchtigt wird (Wen /Tong /Dong /Yang /Wang /Liu /Yang 2010, S. 96 f.; Kang et al. 2010; He 2012, S. 15).

In der rasanten Transformation der chinesischen Gesellschaft müssen die dörflichen Selbstverwaltungsorgane zahlreiche schwierige und sich verändernde Aufgaben bewältigen, welche mit einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung und der Wohlfahrt von 900 Mio. ländlichen Bürgern eng zusammenhängen (He 2012, S. 28). Jedoch konnte die direkte Wahl auf der Dorfebene allein bisher selten Erfolg erzielen, da dies aus dem Zusammenwirken komplexer Politik- Sozial- und Wirtschaftsvorgänge resultiert (Zhou 2009). Eine effektive Selbstverwaltung – nach den Ergebnissen einer Reihe von Sozialforschungen – hätten zwei Voraussetzungen: 1. Die Dorfgemeinschaft muss über Ressourcen verfügen, damit die Mitglieder Interesse haben, sich in der Selbstverwaltung zu engagieren; 2. Die Dorfvertretungen und Dorffunktionäre sind durch die Staatsgewalt zu unterstützen, sodass sie die gemeinsamen Entscheidungen gegen die Trittbrettfahrer durchsetzen können, wobei auch vermieden muss, dass die dörfliche Wahl von den Reichen manipuliert wird (He 2007, S. 156; He 2012, S. 2, 288 und 320).

7.4.4 Funktionen der ländlichen Gemeinderegierung

Vor der Wirtschaftsreform im Jahr 1978 wies die ländliche Gesellschaft Chinas eine einfache Sozial- und Wirtschaftsstruktur auf. Die Landwirte, die eine absolute Mehrheit der Landbevölkerung ausmachte, wurden durch Kommunen und Brigaden zum Ackerbau organisiert. Die Bauernfamilien konnten nur einen Teil der Erträge behalten, während die Möglichkeit, dass die Bauern ihre Produkte am Markt frei verkauften, sehr beschränkt war. Dabei boten die Kommune und Brigade der Landbevölkerung die öffentlichen Leistungen – wie Krankenversorgung und Schulbildung – auf einem sehr niedrigen Niveau an. Bei der Gründung der ländlichen Gemeinden und des Dorfs zwischen 1984 und 1986 haben sie die Aufgaben der Kommune und Brigade übernommen. Weil die ländlichen Gemeinden kaum finanzielle Unterstützung der oberen Ebenen erhalten konnten, mussten sie sich durch Landwirtschaftssteuer, Zwangsbeiträge sowie außerbudgetäre Aktivitäten finanzieren. In den 1990ern hat sich allmählich ein aufwendiges bürokratisches Regierungssystem auf dem Land entwickelt, wobei eine beträchtliche Personalexpansion beobachtbar war (Wen /Tong /Dong /Yang /Wang /Liu

/Yang 2010, S. 50f. und 61). Aus der Entwicklung des Industrie- und Dienstleistungssektors sowie einer Verkomplizierung der Sozialstruktur entstanden neue Aufgaben für die Lokaleinstanzen und eine Erhöhung der Angebotskosten vieler öffentlicher Leistungen, wodurch der Finanzbedarf schnell zunahm. Vor der Abschaffung der Landwirtschaftssteuer im Jahr 2006 trugen die Landwirtschaftssteuer und Zwangsbeiträge einen wichtigen Teil zu dem Aufkommen der ländlichen Gemeinden in der Mitte und dem Westen Chinas bei.

In einem Kreis von China befinden sich häufig 100 bis 300 Dörfer, während die unterordnete ländliche Gemeinde in der Regel bis zu 20 Dörfer verwaltet, wobei die Anzahl der Bevölkerung in einer ländlichen Gemeinde normalerweise Zehntausende beträgt. Die Gemeinderegierung Chinas ist ein Verwaltungsglied mit vielfältigen Funktionen, welche im Landgebiet auch die Staatsgewalt und die dörfliche Selbstverwaltung verknüpft. Ihre Aufgaben umfassen hauptsächlich folgende Bereiche:

1. Sie ist dazu verpflichtet, die allgemeine Administration zu erfüllen und die Rechtsordnung zu erhalten, wobei sie die beidseitige Informationsübertragung zwischen dem Staat und den dörflichen Selbstverwaltungsorganen führt. In der Praxis muss sie auch langwierige Administrations- und Dokumentationsarbeit tragen (Zhao 2010, S. 168-177).
2. Unter dem politischen Wettbewerbssystem wird die regionale Wirtschaftsentwicklung als ein Hauptziel der ländlichen Gemeinde festgesetzt, welches Finanzmittel in einer großen Menge verbraucht und einen hohen Zeitaufwand der Funktionäre fordert (Zhao 2010, S. 264f; He 2012, S. 216-219).
3. Auch der Zuwachs der Fiskaleinnahmen stellt eine wichtige Aufgabe der Gemeinderegierung dar, was häufig mit der Wirtschaftsentwicklung eng verbunden ist, obwohl die diesbezüglichen Arbeiten durch die Abschaffung der Landwirtschaftssteuer erleichtert wurden.
4. Die ländliche Gemeinde muss die Anforderungen der oberen Ebenen erfüllen und die staatliche Politik (wie Familienplan oder Realisierung der Sozialabsicherungen) durchsetzen.
5. Verschiedene lokale öffentliche Güter sind von der Gemeindeebene bereitzustellen, beispielsweise Straßenbau, Gemeindepraxis, kulturelle oder sportliche Veranstaltungen etc. Obwohl die Finanzierungskompetenz für Schulbildung derzeit der Kreisebene zugeordnet wird, muss die Gemeinde die Schulen in ihrem Administrationsgebiet verwalten.
6. Viele notwendige Dienstleistungen für die Landwirtschaft und Landbevölkerung (wie Konstruktion größerer Wasserbauten, Dürrebekämpfung und Verbreitung neuer Landwirtschaftstechnik) werden von der Gemeindeebene angeboten (Pan 2010).

Die zu erfüllenden Aufgaben der ländlichen Verwaltungsglieder sind häufig zeitweilig und nicht differenzierbar. Ihre „zentrale Aufgaben“ wechseln sich ständig ab. Durch die interimistische Bildung der „Arbeitsgruppen“, die aus Personen verschiedener Abteilungen bestehen, werden die vordringlichen Probleme bewältigt, beispielsweise saisonale Bewässerung, Epidemiebekämpfung oder Durchsetzung bestimmter Politik oberer Ebenen. Die Mitarbeiter der Gemeinderegierung müssen mit den dörflichen Selbstverwaltungsorganen oder direkt mit den Bauern verhandeln, wobei sich ihre Ziele oft mit Gelenkigkeit durch inoffizielle Maßnahmen erreichen lassen (Tian und Zhao 2008, S. 310f; He 2012, S. 16ff.). Diese Besonderheiten erfordern, dass die ländlichen Funktionäre zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu motivieren sind und die ländlichen Regierungen eine hohe Flexibilität besitzen müssen. Außerdem zeigen die Evidenzen auf, dass die immer strengere Kontrolle der oberen Ebenen für die ländlichen Regierungsglieder sehr aufwendig ist und meist keinen Erfolg bringt und dass diese wegen des Entgegenwirkens und des Abspeisens der ländlichen Regierung die Governance verschlechtern könnte (Zhao 2010, S. 187ff.),

7.4.5 Abschaffung der Landwirtschaftsteuer und ihre Folgen für die ländliche Gesellschaft

Die ländlichen Regierungsglieder Chinas – vor der Abschaffung der Landwirtschaftssteuer – wiesen bei der fehlenden Repräsentation der Landbevölkerung zugleich einen entwickelnden und raubenden Charakter auf, wobei der erstere ein schnelles Wirtschaftswachstum stützte und der letztere zunehmend Konflikte zwischen den Bauern und den lokalen Funktionären hervorrief, weil die ländlichen Gemeinden teilweise durch die regellose Erhebung der Zwangsbeiträge ihren wachsenden Finanzbedarf zu decken versuchten (Bernstein und Lu 2003). Allerdings funktionierten die Landwirtschaftsteuer und andere Zwangsabgaben damals auch als Mechanismen, die bei der fehlenden politischen Beteiligung der Bauern ihre Bedürfnisse und die Verantwortlichkeiten der ländlichen Regierungen verbanden. Eine ländliche Gemeinde konnte nur Steuereinnahmen und Zwangsabgaben erzielen, wenn sie den Bauern die essentiellen öffentlichen Güter als Gegenleistungen (besonders Schulbildung und Bewässerung) bot und bei der Bewältigung der Schwierigkeiten der Landwirte halfen, sodass diese Regierungsglieder einen Teil ihrer Einnahmen zur Bereitstellung solcher Leistungen verbrauchten. Hingegen hätte es zur Entgegensetzung der Landwirte führen können (Wu 2007, S.

606f; He 2012, S. 171f.).

Die ländliche Steuer- und Beitragsreform von China (2002-2005) war eine sorgfältig geplante, die eine Reduzierung der Abgabelast für Bauern und die Verbesserung der öffentlichen Leistungen beziehungsweise der Finanzdisziplin im Landgebiet beabsichtigte. Jedoch konnten die Zuweisungen der Zentralebene nach der Reform die Finanzlücke der ländlichen Gemeinden meist nicht komplett decken. Folglich versuchte der Staat absichtlich, durch die FVLK, eine Schwächung der Funktion der Gemeinderegierung und die Selbstverwaltung auf der Dorfebene den Finanzbedarf der ländlichen Regierungsglieder zu senken sowie durch das Projektsystem die Ausgabenpolitik der Gemeinden zu beeinflussen (Zhou 2006a; He 2007, S. 14; He 2012, S. 29 und 255ff.). Danach werden die Transfers der Zentralebene teils direkt an die Bauern und teils durch Projekte vergeben, sodass der Umfang der frei verfügbaren Finanzmittel der Gemeinderegierungen recht gering ist. Dadurch wurde die finanzielle Last der Bauern zwar erheblich erleichtert, führte aber auch dazu, dass die alten Mechanismen zur Externalisierung und Befriedigung der lokalen Bedürfnisse sowie zur Überwachung der ländlichen Regierungen zerstört wurden, während die neuen nicht gegeben sind. Dabei verloren die dörflichen Selbstverwaltungsorgane die Fähigkeit, mit der Unterstützung der Gemeinde Zwangsbeiträge für die öffentlichen Leistungen der Dorfgemeinschaft zu erheben. Dieses Problem kann durch Verhandlungen der Dorfmitglieder kaum gelöst werden, da die Existenz der Trittbrettfahrer dazu führt, dass andere Mitglieder häufig auch die Zahlung der Beiträge ablehnen. Die Dorfvertretungen und Dorffunktionäre werden zwar von den Bauern gewählt. Aber ihr Entgelt wird von der Gemeinderegierung gezahlt, sodass sie sich nicht mehr für die Selbstverwaltung des Dorfs engagieren. Vielmehr bemühen sie sich darum, die Aufgaben der oberen Ebenen zu erfüllen und zum eigenen Nutzen Finanzmittel durch den Erwerb der öffentlichen Projekte zu besorgen. Durch den Misserfolg der Selbstverwaltung erschwert sich nicht nur die Bereitstellung der öffentlichen Leistungen in der Gemeinschaft, sondern auch werden die Kosten des Ackerbaus wegen des Scheiterns der Kooperation stark erhöht, was wiederum verstärkte Auswanderung und Brachlegung der Äcker verursachen könnte. Die sozial Schwachen, die überwiegend von der Landwirtschaft leben, sind besonders davon betroffen. Außerdem bringt das Nicht-Funktionieren der Selbstverwaltungsorgane häufig die Verschlechterung der Sozialordnung und die Verzerrung der Wertvorstellungen der Bauern mit sich, sodass die Dorfgemeinschaft unter dem Egoismus der Mitglieder, der organisierten Kri-

minalität und der Verbreitung der Sekten leidet (Zhao 2010, S. 178ff; He 2012, S. 15 und 209f.).

Weil sich die ländlichen Gemeinden nicht mehr von den Abgaben der Landwirte finanzieren können und müssen, werden sie immer mehr ein eigennütziges Organ, das die Unterstützung der dörflichen Selbstverwaltung unterlässt. Unter dem Druck der vertikalen politischen Kontrolle versuchen sie vorwiegend, ähnlich wie die dörflichen Selbstverwaltungsorgane, die Anforderungen der oberen Ebenen zu erfüllen und durch den Erwerb der öffentlichen Projekte das regionale Wirtschaftswachstum zu fördern, insbesondere weil die Wirtschaftsentwicklung als ein Hauptziel der Gemeinde festgelegt wird. Durch die FVGK wird das Problem sogar verstärkt, da die finanzielle Kontrolle der Kreisebene die Autonomie der ländlichen Gemeinde erheblich schwächt, sodass sie kaum Spielraum und Anreiz haben, die Leistungen, wovon die Bauern tatsächlich profitieren können, bereitzustellen. Da die Finanzmittel größtenteils von oberen Ebenen kommen, haben die Bauern auch kaum Interesse daran, die Gemeinderegierungen zu überwachen, während Sie keinen Service der Regierung als Gegenleistung der Abgaben verlangen können. Bei der ineffizienten vertikalen Überwachung können die Funktionären und Eliten der Gemeinde aus den erworbenen Projekten Vorteile ziehen, ohne die öffentlichen Leistungen tatsächlich zu verbessern. Wegen der Eigennützigkeit der ländlichen Regierungsglieder fällt es den oberstehenden Ebenen schwer, die wichtigen Informationen der ländlichen Gesellschaft für das Treffen von Entscheidungen zu besorgen. Dadurch gerät die Governance in der ländlichen Gesellschaft ins Dilemma (L. Zhou 2006; Kang et al. 2010; He 2012, S. 219ff; Smith 2013).

Zusammenfassend hat die Abschaffung der Landwirtschaftssteuer in China nicht nur finanzielle und wirtschaftliche, sondern auch politische und soziale Wirkungen ausgeübt. Sie liefert einen Beleg dafür, dass einerseits das fiskalische Arrangement einen wichtigen Bestandteil der Governance darstellt, welches die Politik-, Sozial- und Wirtschaftsordnung stark beeinflussen könnte, und dass andererseits der Erfolg einer fiskalischen Institution oder Politik von den konkreten Politik-, Sozial- und Wirtschaftsbedingungen abhängt. Die sich aus diesen Bedingungen ergebenden Verursachungsmechanismen könnten für einzelne Sozial- und Wirtschaftssysteme verschieden sein. Eine Steuerreduzierung zugunsten der Landwirte könnte in China und in einem Industrieland ganz unterschiedliche Effekte hervorrufen. Die genannte Steuerreduzierung Chinas erhöhte zwar kurzfristig die Wohlfahrt der Bauern, verschlechterte aber

die öffentlichen Leistungen und gar die Governance im Landgebiet dadurch, dass die Gemeinderegierungen und die dörflichen Selbstverwaltungsorgane den Anreiz und die Fähigkeit verloren, ihre wichtigsten Funktionen zu erfüllen, was wiederum die Grundlage einer nachhaltigen Entwicklung zerstören könnte. Dieser Misserfolg lässt sich darauf zurückführen, dass die politische und soziale Dynamik der ländlichen Gesellschaft nicht hinreichend beim Design des Reformprogramms berücksichtigt wurde.

7.5 Entwicklungsmuster der chinesischen Volkswirtschaft

Die vorherigen Ausführungen haben versucht, im Zusammenhang mit dem Dualsystem die tatsächlichen Verursachungsmechanismen im Entwicklungsprozess Chinas zu veranschaulichen. Dabei wurde das Lewis-Modell als Ausgangspunkt der Analyse genutzt und seine Informationsbasis durch die Einbeziehung der Politik-, Sozial- und Wirtschaftsdynamik der ländlichen Gesellschaft Chinas erweitert. Es zeigt sich, dass man mit dem Lewis-Modell die Entwicklungsdynamik Chinas nur beschränkt erklären und beschreiben kann, obwohl mehrere zentrale Aussagen von ihm zutreffen, vor allem die Verlagerung der Arbeitskräfte, das nahezu unbegrenzte Arbeitsangebot für die modernen Sektoren und das niedrige Lohnniveau für einfache Arbeiter. An einigen wichtigen Punkten weicht das Entwicklungsmuster Chinas von dem Lewis-Modell ab:

Erstens stellt die chinesische Volkswirtschaft ein offenes Wirtschaftssystem dar, das mehrere Vorteile für arbeitsintensive Branchen und Außenhandel besitzt, besonders die günstigen unqualifizierten Arbeitskräfte, das staatliche Bodeneigentum, den sozialen Frieden, die politische Solidarität und einen riesigen Binnenmarkt. Solche Vorteile ergeben sich zum Teil aus dem Dualsystem und werden von einer starken und entwicklungssuchenden Regierung zur Förderung des Wirtschaftswachstums ausgenutzt (siehe auch Unterkapitel 4.3 und Abschnitt 4.5.5).

Zweitens kann der moderne Sektor wegen der Existenz des Dualsystems günstige Arbeitskräfte einstellen, was in Kombination mit der staatlichen Entwicklungspolitik (zum Beispiel extrem niedrige Bodennutzungspreise und Steuerermäßigung für Unternehmen) zu niedrigen Preisen der Exporte führt. Im Hintergrund der Globalisierung wird ein stetiges und schnelles Wachstum in China durch eine starke Nachfrage auf dem Weltmarkt, den andauernden Kapi-

taleinfluss und die intensive Staatsinvestition ermöglicht. Das Gesamtoutput und die Produktivität der Kleinbauernwirtschaften erhöhen sich erheblich durch die technischen Fortschritte, die die Wirtschaftsentwicklung mit sich bringt, während die chinesischen Bauerfamilien unter dem staatlichen Bodeneigentum auch die Chance haben, durch generationale Arbeitsteilung ihren Wohlstand zu steigern. Jedoch wird der moderne Sektor nicht von der Einkommenserhöhung der Landbevölkerung bemerkenswert beeinträchtigt, da sich seine Produktivität ebenso im Entwicklungsprozess ständig erhöht (siehe Kapitel 2). Außerdem wird die chinesische Volkswirtschaft durch die beidseitige Wanderung der Arbeitskräfte stabilisiert, sodass es in schlechter Wirtschaftslage keine Massenarbeitslosigkeit entsteht.

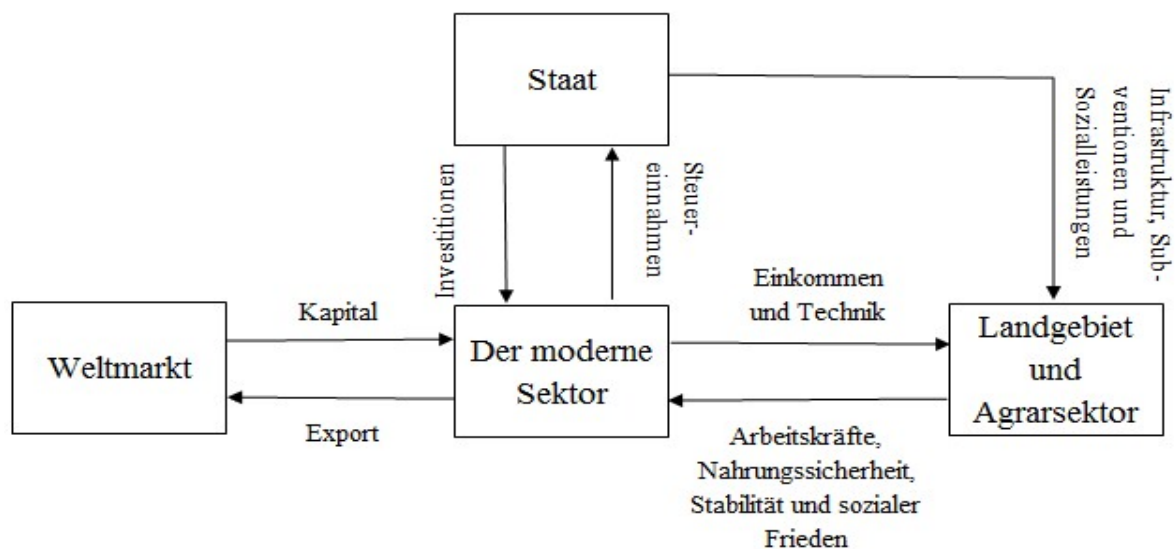
Drittens kann der Staat einerseits durch das Wirtschaftswachstum über immer mehr Finanzressourcen verfügen. Andererseits versucht er, die ländliche Gesellschaft und Landwirte mit Infrastrukturen, Subventionen und Sozialleistungen zu fördern, da er die Bedeutung des Dualsystems für die Modernisierung und politische Solidarität erkennt. Derart stellt die Wirtschaftsentwicklung Chinas unter dem Dualsystem eine Pareto-Verbesserung dar, indem alle Teilnehmer - der moderne Sektor, der Staat, die städtischen Beschäftigten und die Landwirte - von dem wachsenden Output profitieren. Aus diesem Grund könnte eine schnelle Auflösung dieses Systems in der aktuellen Entwicklungsphase die bestehende Sozial- und Wirtschaftsordnung zerbrechen.

Viertens werden die innere Struktur und Dynamik der ländlichen Gesellschaft anhand der fachübergreifenden Betrachtungen beleuchtet. Wir haben gesehen, dass die Entwicklung als ein dynamischer Prozess zu begreifen ist, wobei die sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen, Zustände beziehungsweise Bedingungen der ländlichen Gesellschaft frequente Änderungen erfahren, was aber die Ordnung auf dem Land zerstört und die Existenz der Kleinbauernwirtschaften gefährden könnte. Allerdings kann die externe Finanzhilfe allein keiner Ordnung im Landgebiet versprechen, weil diese nur in Verbindung mit einer institutionellen Anpassung Erfolg zu bringen vermag.

Die hier erhellten Zusammenhänge liefern wichtige Einsichten für die Einkommensverteilung, die Art und Weise der Arbeitskräfteverlagerung, die Bedeutung des Agrarsektors sowie die Bedingungen einer nachhaltigen Entwicklung für China, welche das Lewis-Modell nicht bieten kann, aber für die Entscheidungsfindung in der Praxis unerlässlich sind. Dadurch werden insbesondere die Berechtigung und Notwendigkeit der zweckmäßigen Staatseingriffe für das

Landgebiet erwiesen. Außerdem zeigen die Evidenzen auf, dass ein komplexes Multiverursachungssystem dem Entwicklungsprozess innewohnt. Dabei wirken nicht nur gewöhnliche volkswirtschaftliche Größen wie Preis, Kosten, Lohnniveau oder Produktivität, sondern auch manche „soziale Elemente“ wie Gerechtigkeitsgefühl der Landwirte und Verhaltenslogik der lokalen Kader. Ohne solche Informationen einzubeziehen, könnte man in der Forschungspraxis oder bei der Suche nach Problemlösungen zu irreführenden Ergebnissen kommen. Gerade liegt die Beschränktheit des Lewis-Modells daran, was bei irgendeinem theoretischen Modell geschehen könnte, dass es bei der Modellbildung solche wichtige Elemente ausschliesst, so dass seine vorbestimmten logischen Beziehungen der Erscheinungen von der Realität der komplexen Sozialwelt abweichen. Zur Entdeckung der relevanten Informationen für ein wirtschaftliches oder finanzwissenschaftliches Problem ist daher häufig eine mehrdimensionale und fachübergreifende Auseinandersetzung mit den beobachtbaren Phänomenen eines Landes unabdingbar, da sich die reellen Zusammenhänge zwischen Institution, Verhalten der Agenten und Folgen erst dadurch feststellen lassen.

Schaubild 7-1 Entwicklungsmuster der chinesischen Volkswirtschaft



Quelle: Eigene Darstellung

7.6 Entstehung und Deckung des ländlichen Finanzbedarfs im Entwicklungsprozess

Die Sozial- und Wirtschaftsentwicklung bedeutet stets eine Änderung der bestehenden Sozial- und Wirtschaftsbeziehungen. Im Kontext Chinas ergeben sich aus einer solchen Änderung in der ländlichen Gesellschaft neue Aufgaben und Herausforderungen für das bestehende Fiskalsystem und die Governance. Der Staat muss nämlich durch entsprechende Fiskalpolitik und institutionelle Neuerungen eine aktive Rolle zur Erhaltung des Dualsystems und Erhöhung des Wohlstands der Landbevölkerung spielen, damit eine nachhaltige Entwicklung für das ganze Land gewährleistet wird. Wie schon verdeutlicht wurde, könnten sich die Fiskalaktivitäten nicht nur auf die öffentlichen Finanzen und die Volkswirtschaft, sondern auch auf die Sozial- und Politikordnung auswirken, während ihr Erfolg unter dem starken Einfluss der letzteren steht. Daher hat man bei der Gestaltung des Fiskalsystems und der Erstellung der Fiskalpolitik das Zusammenspiel der komplexen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Kräfte zu berücksichtigen.

Aus Sicht der öffentlichen Finanzen lassen sich nun die vorherig gewonnenen Erkenntnisse auf drei Ebenen zusammenfassen: Die Entstehung des Finanzbedarfs, eine rationale Konstruktion der Verwaltungs- und Selbstverwaltungsglieder sowie eine optimale Kompetenzverteilung.

Von der Entwicklungsdynamik Chinas aus Sicht des Dualsystems kann zunächst entnommen werden, dass der Finanzbedarf der ländlichen Gesellschaft ein sich verändernder ist und dass dieser zum Teil aus der Sozial- und Wirtschaftsstruktur entspringt: Die Kleinbauernwirtschaften benötigen gemeinsame Investitionen für den Ackerbau, staatliche Subventionen und technische Unterstützung der Regierung, damit die Produktionskosten gesenkt werden und sich die Risiken der Produktion reduzieren; Aus der generationalen Arbeitsteilung ergibt sich ein besonderer Bedarf an der Kinder- und Altersbetreuung; Durch die Wirtschaftsentwicklung und Urbanisierung muss der Staat den Landwirten bessere Altersversorgung, Krankenversorgung, Infrastruktur, Bildung etc. anbieten, wodurch sich nicht nur ihr Wohlstand erhöht, sondern auch das Dualsystem erhalten kann. Wie die Einsicht von A. Wagner zeigt, ist dieser Finanzbedarf als ein objektiver anzuerkennen, weil er eine notwendige Bedingung für den Sozialfortschritt und die Wirtschaftsentwicklung ausmacht, obwohl sich die Individuen nicht darüber bewusst sein könnten. In diesem Sinne darf die Beschränktheit der Ansätze, die die Notwendigkeit der öffentlichen Güter lediglich durch individuelle Präferenzen und Spillo-

ver-Effekte zu begründen versucht, nicht übersehen werden.

Das effiziente Angebot der öffentlichen Güter setzt auch eine rationale Konstruktion der Verwaltung- und Selbstverwaltungsglieder voraus, die ebenso der Politik-, Sozial- und Wirtschaftsordnung eines Landes entsprechen muss. Aber solche institutionellen Elemente werden größtenteils von den modernen finanzwissenschaftlichen Theorien vernachlässigt, indem sie in der Regel von einem demokratischen Rechtsstaat mit einer reifen Marktwirtschaft, der aus einer Zentralregierung und den autonomen Gebietskörperschaften verschiedener Ebenen besteht, ausgehen. Als das grundlegende Regierungsglied des Einheitsstaats stellt die ländliche Gemeinde Chinas einerseits keine reine autonome Verwaltungseinheit dar, da sie zahlreiche Ziele der oberen Ebenen zu verwirklichen hat, welche sich wegen der schnellen Transformation des Staates ständig verändern und daher nicht standardisiert werden. Andererseits – konsistent mit den Folgerungen des Oates-Modells - lassen sich eine Reihe der lokalen Bedürfnisse nur von ihr effizient befriedigen, da sie Informations- und Durchführungsvorteile besitzen. Dazu benötigt sie aber den Anreiz, die verfügbaren Ressourcen und eine hohe Flexibilität. Eine Schwächung oder Abschaffung der Gemeindeebene im Landgebiet könnte zwar die Verwaltungskosten reduzieren, führt aber auch dazu, dass die Sozial- und Wirtschaftsordnung der ländlichen Gesellschaft durch eine Fehlallokation der öffentlichen Ressourcen und die Zerstörung der Solidarität in den Dorfgemeinschaften beeinträchtigt wird. Aus diesen Gründen ist die ländliche Gemeinderegierung zu stärken, indem die Erfüllung der lokalen Angelegenheiten durch sie autonomisch erfolgt und ihre Finanzkraft durch allgemeine Zuweisungen garantiert wird, während ihre Verantwortung zur Förderung des Wirtschaftswachstums entlastet werden soll, sodass sich sie auf die Befriedigung der Bedürfnisse der ländlichen Gesellschaft konzentrieren kann. Zugleich ist ein Mechanismus auf der Gemeindeebene nach der Abschaffung der Landwirtschaftssteuer vordringlich zu bilden, welcher die politische Beteiligung der Landbevölkerung ermöglicht, damit sie die Ausgabenpolitik auf der Gemeindeebene beeinflussen und das Verhalten der Gemeinderegierung überwachen kann. Dazu wäre denkbar, dass die Dorfvertretungen direkt das Abgeordnetenmandat des Volkskongresses der Gemeinde innehaben, dass der Haushaltsplan der Gemeinde durch den Volkskongress auf derselben Ebene abgestimmt wird und dass die Volksvertretungen das Veto gegen die Gemeindeführung einlegen können. Was die dörfliche Selbstverwaltung betrifft, sieht man eine andere Geschichte. Ohne eine erfolgreiche Selbstverwaltung ist die Erhaltung der Sozial- und Wirt-

schaftsordnung der Dorfgemeinschaft kaum möglich. Aber die Selbstverwaltungsorgane lassen sich einerseits nicht als ein Teil des bürokratischen Systems gestalten. Andererseits können eine direkte Wahl und die Verhandlung der Dorfm Mitglieder den Erfolg der Selbstverwaltung nicht garantieren, da dieser eine externe finanzielle und politische Unterstützung voraussetzt, was von der Sozialdynamik der Dorfgemeinschaft bestimmt wird. Ob die Selbstverwaltung und Demokratie auf der Dorfebene „gut“ oder „schlecht“ sind, hängt größtenteils von dem institutionellen Rahmen ab, den der Staat dafür setzt. Dabei müssen die Vorschläge von He (He 2007, S. 156; He 2012, S. 2, 288 und 320) bekräftigt werden: Ein Teil der Finanzzuweisungen muss direkt der Dorfgemeinschaft zugeht und die Durchsetzungsfähigkeit der Selbstverwaltungsorgane für einige relevante Bereiche (wie gemeinsame Bewässerungsanlagen) ist gesetzlich durch die Gemeindeebene zu sichern.

Die optimale Verteilung der Kompetenzen wäre ein komplexes Thema, da diese die Regelung, Finanzierung und Durchführung bei der Erfüllung zahlreicher öffentlicher Aufgaben betrifft. Im Abschnitt 4.1.2 wurde verdeutlicht, dass die Kompetenzzuordnung in verschiedenen Staaten anders aussieht, obwohl die Theorien des Fiskalföderalismus Idealbilder dafür zu bieten versuchen. Die Betrachtungen dieses Kapitels zeigen auf, dass die „Externalität“ eines öffentlichen Gutes sich aus komplizierten Ursachen ergeben und somit länderspezifisch sein könnte. Ähnlicherweise kann man von der Notwendigkeit einer Finanzzuweisung oder den Informations- und Durchführungsvorteilen einer Regierungsebene sprechen. Beispielsweise weisen die Solidarität der ländlichen Gesellschaft und die Existenz der Kleinbauernwirtschaften – als öffentliche Güter - in China starke positive Spillover-Effekte für die Entwicklung des Staates auf, was in einem anderen Land nicht der Fall wäre; Die intensive Finanzhilfe an das Landgebiet lässt sich durch eine schwache Finanzkraft der Kleinbauernwirtschaften und die genannten Spillover-Effekte begründen; Obwohl die Zentralebene den Anreiz und die Fähigkeit hat, die Planung und Finanzierung mancher essentieller öffentlicher Leistungen eines modernen Staates (wie Kranken- und Altersversorgung) zu führen, kann die Durchführung nur von den ländlichen Verwaltungs- und Selbstverwaltungsgliedern effizient realisiert werden, da sie dazu die Flexibilität und Informationsvorteile besitzen; Die Sozialdynamik innerhalb der Dorfgemeinschaft führt dazu, dass eine Kooperation der Kleinbauernwirtschaften zu niedrigen Transaktionskosten nur mit Hilfe der gut funktionierenden Selbstverwaltungsorgane zu verwirklichen ist; Viele Dienstleistungen für den Primärsektor müssen auf der Gemeindeebene

öffentlich bereitgestellt werden, weil die Bauern wegen ihrer Informationsnachteile und fehlender Finanzkraft diese nicht selbst am Markt einkaufen können. Der Einsicht Schmollers entsprechend, muss man sich zur Findung einer optimalen Kompetenzzuteilung mit einem multiplen Verursachungssystem auseinandersetzen, wobei die konkreten Zusammenhänge zwischen Institution, Verhalten der Agenten und Folgen auf politischer, sozialer und wirtschaftlicher Ebene zu identifizieren sind. Dadurch lässt sich auch erklären, warum die fiskal-föderale Gestaltung in der Realität oftmals von einem Idealbild abweicht und warum dafür eine erhebliche Heterogenität in verschiedenen Ländern beobachtbar ist.

7.7 Zwischenergebnisse

Die praktischen Hinweise für eine Fiskalreform, die durch die Erörterung dieses Kapitels gewonnen wurden, sollen hier aufgestellt werden: 1. Die ländliche Gesellschaft Chinas ist durch intensive Finanzhilfe der oberen Ebenen zu unterstützen, da ihre Solidarität und Entwicklung eine notwendige Bedingung für eine zügige Transformation der chinesischen Gesellschaft ausmachen. Allerdings müssen die Art und Weise der Unterstützung, die momentan etliche Mängel aufweisen, noch an die Politik-, Sozial- und Wirtschaftsstruktur der ländlichen Gesellschaft angepasst werden. 2. Die Selbstverwaltungsorgane auf der Dorfebene müssen vom Staat gefördert werden, indem sie direkte Zuweisungen und die politische Unterstützung der Gemeindeebene erhalten können, sodass ihre Durchsetzungsfähigkeit gesichert wird; 3. Statt einer Abschaffung oder Schwächung ist die finanzielle und politische Autonomie der ländlichen Gemeinden zu stärken, während ein Mechanismus zur Überwachung ihres Verhaltens durch politische Beteiligung der Landbevölkerung eingeführt werden muss.

Dieses Kapitel hat vermieden, die Folgerungen lediglich aus mehreren abstrakten Prinzipien oder einem theoretischen Idealbild deduktiv abzuleiten. Die Entwicklungsdynamik Chinas wurde mit Hilfe des Lewis-Modells und durch die relevanten Informationen bezüglich des Dualsystems erörtert, wobei die Politik-, Sozial- und Wirtschaftsbedingungen der ländlichen Gesellschaft durch die Ergebnisse der Sozialforschungen erhellt wurden. Diese Verfahrensweise weist bemerkenswerte Vorteile auf, weil ihre Folgerungen auf einer soliden empirischen Grundlage basieren und daher eine hohe Haltbarkeit beziehungsweise Anschaulichkeit versprechen. Dabei hat die fachübergreifende Betrachtung einen großen Beitrag geleistet, indem

sie uns ermöglicht, die reellen Zusammenhänge zwischen Institution, Verhalten der Agenten und Folgen in einem komplexen Verursachungssystem mit multiplen Ursachen zu erfassen. Obwohl die vorherige Erörterung auf einem niedrigen Abstraktionsniveau erfolgt und zwangsläufig eine geringere Exaktheit aufweist, lassen sich davon praktische Empfehlungen für eine Fiskalreform entnehmen. Die Ergebnisse sind zwar hochgradig länderspezifisch. Aber die angewendete Verfahrensweise könnte Anwendung für die Wirtschaftsforschung in einem anderen Land finden, weil man dadurch die notwendigen Informationen eines Landes für die zu behandelnde Problematik, die die geläufigen theoretischen Modelle außer Acht lassen, einschließen kann.

Außerdem ist zu bemerken, dass es sich hierbei um eine partielle Analyse der Entwicklungsdynamik handelt, da die Sozial- und Wirtschaftsentwicklung eines Landes eine hohe Komplexität aufweist und unzählbare Vorgänge enthält, welche nicht unter einem Aspekt oder von einer einzelnen Forschung erschöpft werden kann. Zum Beispiel werden Aspekte wie internationale Wirtschaftsbeziehungen, Umstrukturierung der Volkswirtschaft und Qualifizierung der Wanderarbeiter in diesem Kapitel größtenteils vernachlässigt. Folglich sind die Schlussfolgerungen dieses Kapitels noch offen, da sie durch Untersuchungen unter einem anderen Aspekt ergänzt oder korrigiert werden können.

8. Fazit

8.1 Zu empfehlende Reformmaßnahmen

Vor der Wirtschaftsreform im Jahr 1978 war China noch ein Land mit einem Planwirtschaftssystem und unterentwickelten Industriesektor. Begleitet mit seiner rasanten Wirtschaftsentwicklung haben sich durch aktive staatliche Eingriffe ein starker Finanzsektor, ein Fiskalsystem mit einem modernen Rahmen und eine sich im Aufschwung befindliche Marktwirtschaft gebildet. Allerdings behält China heutzutage mehrere wichtige Institutionen der Planwirtschaft bei, die der Staat als Instrumente zur Realisierung seiner politischen, sozialen und wirtschaftlichen Ziele verwenden kann, insbesondere das staatliche Bodeneigentum sowie die großen Staatsbanken und -unternehmen. Ein solches Instrument – wie die Bodenverpachtung – sieht zwar in einem Industrieland „außergewöhnlich“ aus. Aber seine Bedeutung für die Staatsfinanzen und -entwicklung kann nicht verneint werden, während die sich daraus ergebenden Risiken durch geeignete Maßnahmen unter Kontrolle zu bringen sind.

Obwohl China bisher beachtliche Fortschritte in verschiedenen sozialen und wirtschaftlichen Bereichen erzielte, sind die aktuellen Herausforderungen für eine nachhaltige Entwicklung nicht zu übersehen, beispielsweise eine große Anzahl der Landbevölkerung, die erheblichen regionalen Disparitäten, eine riesige Einkommensungleichheit und eine notwendige Umstrukturierung der Volkswirtschaft. Wir haben auch gesehen, dass die zentralisierte politische Macht Chinas wegen der geänderten Sozial- und Wirtschaftsbedingungen immer mehr Nachteile hervorruft, die sich in verschiedenen Bereichen – wie der Volkswirtschaft, den öffentlichen Finanzen und dem Finanzmarkt – äußern. Aus diesem Grund ist einerseits eine erfolgreiche Reform in diesen Bereichen häufig ohne entsprechende Neuerungen auf der politischen Ebene – vor allem die Einführung der demokratischen Elemente – kaum vorstellbar. Andererseits vermag eine mächtige Staatsgewalt die erforderlichen Reformmaßnahmen im Sinne der Wirtschaftsentwicklung, der Sozialfortschritte und einer guten Governance durchzusetzen, was wir in der Evolution des Fiskalsystems Chinas seit 1994 beobachten konnten.

Wie bereits aufgezeigt wurde, ergeben sich aus diesen Merkmalen der chinesischen Volkswirtschaft und Gesellschaft manche besondere Verursachungsmechanismen, die die sozialen und wirtschaftlichen Vorgänge stark beeinflussen. Daher muss eine finanzwissenschaftliche Studie oder eine Wirtschaftsforschung anderer Art für dieses Land vor diesem Hintergrund

vorgenommen werden und sich mit seiner ganzen Komplexität auseinandersetzen. Die vorliegende deskriptive Fallstudie versuchte, durch mehrdimensionale und fachübergreifende Betrachtungen die Mängel des chinesischen Fiskalsystems und ihre Ursachen zu identifizieren, wobei die aktuellen Daten und Fakten erfasst wurden. Davon ausgehend wurden auch praktische Empfehlungen für eine entsprechende Reform in einzelnen Bereichen entnommen. Am Schluss sind diese Empfehlungen noch zusammenfassend anzuführen.

Das „Föderalfiskalsystem“ Chinas befindet sich noch im Aufbau. Seine vertikale Fünfebenen-Struktur ist notwendigerweise zu vereinfachen. Zum Zweck der Vereinfachung des Regierungssystems hat man natürlich die Berechtigung der DPLK anzuerkennen. Aber man muss sich zugleich darüber bewusst sein, dass ihr Erfolg mehrere Voraussetzungen hat: Vor allem der Einfluss der Einwohner auf die Ausgabenpolitik der Kreise, eine Modifizierung des politischen Wettbewerbsystems und die Bildung eines überregionalen und ebenenübergreifenden Koordinationssystems. Außerdem wäre die Anwendbarkeit eines einheitlichen Modells unter den riesigen regionalen Unterschieden bedenklich, da die Koordinationsfunktion der Stadtebene in vielen Regionen für die Wirtschaftsentwicklung und Governance sehr bedeutungsvoll ist. Jedoch könnte eine Abschaffung oder Schwächung der Gemeindeebene im Landgebiet verheerende Folgen hervorrufen, was von der speziellen Sozial- und Wirtschaftsstruktur Chinas verursacht wird. Stattdessen soll die finanzielle und politische Autonomie der ländlichen Regierungsglieder gestärkt werden, während eine Überwachung dieser Regierungen durch die politische Beteiligung der Landbevölkerung zu verwirklichen ist. Auf der Dorfebene müssen die Selbstverwaltungsorgane entsprechend der Sozial- und Wirtschaftsdynamik der Dorfgemeinschaft organisiert werden. Das bedeutet die direkten Finanzzuweisungen an die Dorfgemeinschaften und eine politische Unterstützung der Gemeindeebene, wobei die Realisierung der letzteren voraussetzt, dass die Dorfvertretungen ihren politischen Einfluss durch den Volkskongress auf die Gemeinderegierung ausüben können. Nur auf dieser Basis kann das bestehende komplexe Finanzzuweisungssystem umstrukturiert werden, indem der Anteil der Ad-hoc-Transfers verringert und derselbe der allgemeinen Zuweisungen vergrößert wird, sodass sich die Effizienz der Anwendung der öffentlichen Mittel erhöht. Des Weiteren ist ein Planungs- und Verwaltungssystem für die Verschuldung und die Veräußerung des Bodennutzungsrechts auf den subnationalen Ebenen einzuführen, damit sich die Risiken der Bodenverpachtung reduzieren können.

Was das Steuersystem betrifft, ist eine Reform der individuellen Einkommensbesteuerung und der Grundsteuer sowie die Einführung der Umweltsteuern besonders wichtig, obwohl die letztere nicht von dieser Studie berührt wird. Der Grund dafür ist offensichtlich: Eine nachhaltige Entwicklung und eine allgemeine Erhöhung des Wohlstands der Bürger werden zunehmend durch die erhebliche Einkommensungleichheit und eine ernsthafte Umweltverschmutzung behindert. Allerdings dürfte die neue Grundsteuer mit einer erweiterten Bemessungsgrundlage künftig nicht als eine Hauptsteuer der Lokalebenen gedacht werden, obwohl sie einen Beitrag zur Dämpfung der Immobilienblase zu leisten vermag, weil dies eine ungerechte zusätzliche Steuerlast für normale Bürger verursachen könnte. Außerdem müssen die Verteilungsregeln für die MwSt.-Einnahmen zwischen der Zentral- und Provinzebene nach der Gewerbesteuer-Reform dementsprechend umgestellt werden, damit die Finanzkraft der subnationalen Regierungen nicht dadurch geschwächt wird.

Im Bereich der Staatsausgaben muss der Staat mehr Ressourcen für das Humankapital, die Sozialleistungen und den Umweltschutz investieren, während die Anteile der Administration und Wirtschaftsentwicklung im Staatshaushalt zu verringern sind. Jedoch könnte eine solche Änderung der Ausgabenpolitik – wie schon veranschaulicht wurde - nur durch die vorherig genannten institutionellen Neuerungen verwirklicht werden.

8.2 Methodologische Überlegungen

Neben der Suche nach den zweckmäßigen Reformmaßnahmen für das chinesische Fiskalsystem lieferte die vorliegende Arbeit auch eine methodologische Erörterung durch eine konkrete empirische Wirtschaftsforschung, wobei eine mehrdimensionale und fachübergreifende Verfahrensweise entwickelt werden sollte, die die Beschränktheiten der bestehenden Theorien bewältigen und die praktischen Probleme lösen kann.

Schmoller hat darauf hingewiesen, dass wechselseitige Wirkungen zwischen rein wirtschaftlichen Vorgängen und der Sitte, dem Recht sowie der Moral (als „gesellschaftliche Institutionen“) bestehen, die bei der Betrachtung und Analyse der wirtschaftlichen Phänomene nicht vernachlässigt werden dürfen (Schmoller 1978, S. 59-76). Aufgrund dessen forderte er einen interdisziplinären Horizont der Ökonomen und eine Methodenvielfalt für die Praxis der volkswirtschaftlichen Erörterung. Sen ist sich darüber bewußt, dass ein Begriff oder eine

Theorie der Ökonomik nur dann einen Beitrag zur Erreichung der zwei Hauptziele der modernen Welt – individuelle Freiheit und gesellschaftliche Entwicklung - leisten kann, wenn diese die relevanten realen menschlichen Erfahrungen hinreichend erfassen.

Die Berechtigung der Forderungen von Schmoller und Sen wurde von den vorherigen Untersuchungen bestätigt: Anhand der Kenntnisse über die investitionsorientierte Entwicklungspolitik sowie die Bodenverpachtung wurden die Zusammenhänge zwischen dem rasanten Wirtschaftswachstum, den außerbudgetären Aktivitäten und der Staatsverschuldung Chinas erst beleuchtet; Die Betrachtung auf der politischen Ebene versetzt uns in der Lage, das Verhalten der subnationalen Regierungen Chinas beziehungsweise die intensive Anwendung der Ad-hoc-Zuweisungen aufzufassen; Die Auseinandersetzung mit der Sozialdynamik und der Wirtschaftsordnung auf dem Land liefert wichtige Informationen für eine Fiskalreform auf der Gemeinde- und Dorfebene.

Sofern wir die hohe Komplexität der realen sozialen und wirtschaftlichen Ereignisse oder Vorgänge anerkennen, werden wir nicht übersehen, dass eine naive Anwendung der theoretischen Modelle irreführend sein könnte, wenn ihre Annahmen und vorbestimmten Verursachungsmechanismen in der Realität nicht zutreffen. Dies bedeutet häufig nicht eine „Verzerrung“ der Folgen, wobei man zu ihrer Bewältigung die Institutionen oder Politik nach einem Idealbild „richtig“ machen soll, zum Beispiel Anpassung an eine „optimale Kompetenzverteilung“, sondern ein komplett neues Zusammenspiel komplizierter Kräfte.

Zur Lösung dieses Problems sind hierbei mehrere methodologischen Hinweise, die sich nicht auf die Finanzwissenschaft beschränken, aufzustellen: 1. Um zu bestimmen, welche fachübergreifende Informationen für das zu behandelnde Problem der Wirtschaftsforschung relevant sind, muss man hinreichende Vorkenntnisse über den Hintergrund (zum Beispiel einen bestimmten Staat) besitzen; 2. Die Qualität einer Institution oder Politik lässt sich in erster Linie durch ihren tatsächlichen Erfolg, Misserfolg und deren Ursachen bewerten; 3. Man kann zwar Theorien als Werkzeuge der Forschung nutzen. Aber die kausalen Zusammenhänge zwischen Institution, Verhalten der Agenten und Folgen sind empirisch anhand der beobachtbaren Phänomene zu prüfen, wobei eine mehrdimensionale und interdisziplinäre Verfahrensweise je nach Bedarf eingesetzt werden könnte; 4. Die Klärung der realen Verursachungsmechanismen in einem Wirtschafts- und Sozialsystem erlaubt uns, sofern es der Fall ist, ein spezielles Verursachungssystem zu skizzieren, was wir auch zur Lösung der praktischen Fra-

gen benutzen können; 5. Von den dadurch gewonnenen Erkenntnissen über einzelne Muster oder Fälle lassen sich Regelmäßigkeiten ableiten, die sich zur Entwicklung der Theorien auf einer soliden empirischen Grundlage verwenden lassen.

Dabei erinnert man sich an das „Wirtschaftssystem“ bei Sombart und den „Wirtschaftsstil“ bei Spiethoff, die einen analytischen Rahmen zur Erfassung der speziellen Merkmale der einzelnen Wirtschaftssysteme zu bieten und dadurch Regelmäßigkeiten in diesen Systemen zu identifizieren versuchten. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie zeigen eben auf, dass diese wertvollen Konzepte durch fachübergreifende empirische Forschungen modifiziert und weiter entwickelt werden können und sollen.

8.3 Forschungsaussicht

Aus Kapazitätsgründen ging die vorliegende Studie nicht auf die einzelnen Ausgabenbereiche und das Budgetierungsverfahren ein, deren Erfassung für die detaillierte Erstellung eines fiskalischen Reformprogramms aber unentbehrlich ist. Erforderlicherweise sind einige Empfehlungen dieser Arbeit – insbesondere Bildung eines Planungs- und Verwaltungssystems der Schulden auf den subnationalen Ebenen sowie Rekonstruktion der ländlichen Gemeinderegierung und der dörflichen Selbstverwaltungsorgane - noch unter dem Aspekt der öffentlichen Verwaltung zu behandeln, damit man zu einer rationalen Gestaltung von diesen kommen kann. Der Umbau des Finanzzuweisungssystems benötigt natürlich spezielle Forschungen, da man dazu den Finanzbedarf einer subnationalen Regierung quantitativ ermitteln und eine angemessene Kombination verschiedener Zuweisungsarten begründen muss. Für das Design einer gerechten Einkommensbesteuerung und einer neuen Grundsteuer sind zahlreiche zusätzliche Informationen über die Praxis der Steuerverwaltung zu besorgen, damit man operierbare Regeln formulieren kann. Diese Arbeit kann auch kein klares Programm für eine politische Reform aufstellen, da dazu spezielle politikwissenschaftliche Untersuchungen erforderlich wären. Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit können nämlich durch staatswissenschaftliche Forschungen anderer Arten ergänzt und vertieft werden.

Ein besonders spannender Bereich wären vergleichende Studien, beispielsweise ein Vergleich des Fiskalsystems verschiedener Länder in einer ähnlichen Entwicklungsphase. Es besteht zwar schon eine umfangreiche Literatur derartiger Arbeiten, aber einen interdisziplinären Ho-

rizont, der die Einbeziehung der speziellen sozialen und politischen Bedingungen sowie die Ermittlung der besonderen Verursachungsmechanismen in den Staatsfinanzen eines Landes beinhaltet, gibt es dabei meistens nicht. Die Erhellung der Zusammenhänge zwischen solchen speziellen Bedingungen und den Leistungen der Fiskalpolitik beziehungsweise –Institutionen soll dazu beitragen, die Vor- und Nachteile verschiedener „Typen“ des Fiskalssystems und ihre Ursachen zu entdecken, was wiederum ermöglicht, dass die bestehenden finanzwissenschaftlichen Theorien mit den neuen Erfahrungen ständig korrigiert und bereichert werden können.

Literaturverzeichnis

- Admad, Ehtisham (2008), Taxation Reforms and the Sequencing of Intergovernmental Reforms in China: Preconditions for a Xiaokang Society, *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*, Jiwei Lou /Shuilin Wang (Hg.), Washington, D.C.: The World Bank, S. 95-126.
- An, Furen (2011), County Power to Country Development and Fiscal System Enhancements, *A Study on Province-Controlled County Reforms in China*, Zhanbin Zhang (Hg.), Beijing: National School of Administration Press, S. 199-207.
- An, Jiluo (2012), zhongguo zhenshi zhengshihualü jin 40% (Die tatsächliche urbanisierungsrate Chinas liegt bei 40%), Stand: 26.10.2012.
http://www.takungpao.com.hk/finance/content/2012-10/26/content_1294483.htm
- Anderson, George /Scheller, Henrik (2012), *Fiskalföderalismus – Eine international vergleichende Einführung*, Opladen: Barbara Budrich.
- Atinc, Tamar Manuelyan /Hofman, Bert (1998), Chinas Fiscal Deficits, 1986-1995, *Taxation in Modern China*, Donald J. S. Brean (Hg.), New York: Routledge, S. 31-42.
- Backhaus, Jürgen G. (1989), Schmollers Grundriss – Ein Aktueller Klassiker, *Vademecum zur einem Klassiker zu der historischen Methoden der ökonomischen Wissenschaft*, Jürgen Backhaus /Yuichi Shionoya /Bertram Schefold (Hg.), Düsseldorf: Wirtschaft und Finanzen, S. 31-54.
- Badriotti, Augusta / Fornasini, Margherita / Vaneecloo, Clément (2006), Learning from the Diversity of National Political and Fiscal Experiences, *Fiscal Federalism in European Union and Its Countries: A Confrontation between Theories and Facts*, Clément Vaneecloo /Augusta Badriotti /Margherita Fornasini (Hg.), Bruxelles: P. I. E. Peter Lang, S. 133-186.
- Bahl, Roy W. (2011), Intergovernmental Fiscal Relations and Local Public Finance: What Is Next on the Reform Agenda? *China's Local Public Finance in Transition*, Joyce Yanyun Man /Yu-Hung Hong (Hg.), Cambridge: Llingoln Institute of Land Policy, S. 247-271.
- Balding, Christopher (2013), How Badly Flawed is Chinese Economic Data? The Opening Bid is \$1 Trillion (Working paper), HSBC Business School, Peking University.
- Bird, Richard M. /Ebel, Robert D. /Gianci, Sebastiana (2007), Subsidiarity, Stability and

- Asymmetry: Aspects of the Problem, *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Stability and Asymmetry*, R. M. Bird /R. D. Ebel (Hg.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing, S. 3-25.
- Bo, Guili (2011), Introducing the System of Province-Controlled County in a Timely Fashion, *A Study on Province-Controlled County Reforms in China*, Zhanbin Zhang (Hg.), Beijing: National School of Administration Press, S. 36-42.
- Brean, Donald J. S. (1998), Fiscal Reform in Modern China, *Taxation in Modern China*, Donald J. S. Brean (Hg.), New York: Routledge, S. 1-30.
- Breuss, F., /Eller, M. (2004), The Optimal Decentralization of Government Activity: Normative Recommendations for the European Constitution, *Constitutional Political Economy*, 15(1), S. 27-76.
- Cai, Fang (2010), bei shijie guanzhu de zhongguo nongmingong – lun zhongguo tese de shendu chengshihua (Chinesische Wanderarbeiter als ein weltweites Ereignis – Eine tiefe Urbanisierung mit dem chinesischen Charakter), *International Economic Review*, No. 2, S. 40-53.
- Cao, Jinqing (2010), *How to Study China?* Shanghai: People Press Shanghai.
- Cao, Yuanzheng (2014), Vorwort, *zhongguo difang rongyi pingtai de jingjixue* (Die Ökonomik der Finanzintermediäre in China), Yongqin Wang et al., Shanghai: Gezhi Press & People's of Shanghai, S. 1-22.
- Chen, Letian (2013), zhongguo channengguosheng you duoyanzhong? (Wie groß ist der Umfang der überschüssigen Produktionskapazität in China), Stand: 04.07.2013.
<http://www.aisixiang.com/data/65380.html>
- Chen, Wei (2006), zhongguo weilai renkou qushi: 2005-2050 (Demografische Trends in China: 2005-2050), *Population Research*, Vol. 30, No. 4.
- Chen, Ying (2014), zhongguo qiye zhaiwu biaozi 12 wanyi meiyuan (Die Verschuldung der chinesischen Unternehmen steigt auf 12 Billionen USD), Stand: 27.02.2014.
http://epaper.oeeee.com/D/html/2014-02/27/content_2026209.htm
- Chen, Zhiyong /Chen, Lili (2010), „tudicaizheng“: yuanyou yu chulu („Bodenverpachtung“ in China: Ursachen und Ausweg), *Public Finance Research*, No. 1, S. 29-34.
- CHFS (2013a), zhongguo jiating shouru bupingdeng baogao (Report über die Einkommensungleichheit der chinesischen Haushalte), Stand: 01.01.2013.

<http://ghy.cn/special/2013CHFS/detail.aspx?id=64777>

CHFS (2013b), zhongguo chengzhen shiye baogao (Report über das Beschäftigungsniveau im städtischen Gebiet Chinas), Stand: 01.01.2013.

<http://ghy.cn/special/2013CHFS/detail.aspx?id=64778>

China Center for National Accounting and Economic Growth Peking University (2008), *China Economic Growth Report 2008: Economic Structure and Sustainable Development*, Beijing: China Economic Publishing House.

Chinese Academy of Social Sciences (2013), zhongguo yingziyinhang tixi yanjiubaogao (Report über das Schattenbankensystem in China), Stand: 23.04.2013.

http://blog.sina.com.cn/s/blog_5f90ec530102e8sw.html

Das Yiju-Forschungsinstitut für Immobilienmarkt zu Shanghai (2013), quanguo 35 ge dazhong chengshi fangjiashourubi paihang (Das Wohnungspreis-Einkommen-Verhältnis in 35 großen und mittelgroßen Städten Chinas), Stand: 11.09.2013.

http://finance.ifeng.com/a/20130911/10654784_0.shtml

Donald J. S. Brean (1998), Fiscal Reform in Modern China: An Overview, *Taxation in Modern China*, Donald J. S. Brean (Hg.), New York and London: Routledge, S. 1-30.

Fan, Yong /Wu Yukun (2011), xianji zhengfu he xianji caizheng (Regierung und Finanzen der chinesischen Kreise), *zhongguo xianji caizhengyanjiu 1994-2006* (Studie der öffentlichen Finanzen der chinesischen Kreise 1994-2006), Yilin Hou /Youqiang Wang (Hg.), Beijing: The Commercial Press, S. 7-64.

Fang, Kecheng /Wang, Qing (2012), shengzhiguanxian gaige chuxian pilaozheng – zhuangfang guojiaxingzhengxueyuan jingjibu zhuren zhang zhanbin (Schwierigkeiten der DPLK-Reform: Ein Interview mit Prof. Zhanbin Zhang), Stand: 03.02.2012.

<http://www.infzm.com/content/68211>

Finanzbehörde von Shayang (2010), xianxiang caizheng kunnan diaocha (Eine Fallstudie über die Finanznot auf der Kreis- und Großgemeindeebene), *Review of Economic Research*, Nr. 55, S. 48-64.

Forschungsgruppe der internationalen Besteuerung zu Changchen der Jilin Provinz (2010), xinshijiao xia hongguanshuifu wenti tantao (Überlegungen über die Steuerquote unter einem neuen Aspekt), *zhongwai shuishoufudan bijiao yanjiu* (Internationale vergleichende Studien der Steuerlasten), China International Taxation Research Institute, Beijing: China

Taxation Publishing House, S. 166-176.

Forschungsgruppe der internationalen Besteuerung zu Chongqing Yuzhongqu (2010), *cong chongqing kann shehuijingji shuiping de zhongwai bijiao* (Steuerlasten in Chongqing unter einem internationalen Aspekt), *zhongwai shuishoufudan bijiao yanjiu* (Internationale vergleichende Studien der Steuerlasten), China International Taxation Research Institute, Beijing: China Taxation Publishing House, S. 125-138.

Forschungsgruppe der internationalen Besteuerung zu Wuxi der Jiangsu Provinz (2010), *zhongrihan gerensuodeshui shuifu bijiao yanjiu* (Eine vergleichende Studie der Einkommensbesteuerung in China, Japan und Korea), *zhongwai shuishoufudan bijiao yanjiu* (Internationale vergleichende Studien der Steuerlasten), China International Taxation Research Institute, Beijing: China Taxation Publishing House, S. 177-191.

Forschungsgruppe der ländlichen Wirtschaft und Gesellschaft von NBSC (2003), *China County Statistical Yearbook 2003*, Beijing: China Statistics Press.

Forschungsgruppe der ländlichen Wirtschaft und Gesellschaft von NBSC (2009), *China County Statistical Yearbook 2009*, Beijing: China Statistics Press.

Forschungsgruppe der ländlichen Wirtschaft und Gesellschaft von NBSC (2012), *China County Statistical Yearbook 2012*, Beijing: China Statistics Press.

Forschungsgruppe für die öffentlichen Finanzen in Xinjiang (2005), *xianjiang xianji caizhengwenti yanjiu* (Forschungsreport über die Kreisfinanzen in Xinjiang), *Review of Economic Research*, No. 89, S. 30-60.

Gan, Li /Yin, Zhichao /Jia, Nan /Xu, Shu /Ma, Shuang (2012), *Research Report of China Household Finance Survey*, Chengdu: Southwestern University of Finance & Economics Press.

Gan, Li (2014), *quanguo 20% jiating you duotao zhufang, zhufang kongzhilü da 22,4%* (20% der chinesischen Familien haben mehr als eine Wohnung, während es 22,4% unbewohnte Wohnungen gibt.), Stand: 10.06.2014.

<http://house.focus.cn/news/2014-06-10/5134626.html>

Gao, Fang (2010a), *tuixing shengguanxian caizhengtizhi de xianshi yiju* (Die Gründe der Einführung des DPLK-Modells), *2010 zhongguo defang caizheng fazhan yanjiu baogao – shengguanxian caizhengtizhi yanjiu* (Forschungsreport über die subnationalen öffentlichen Finanzen in China – Das DPLK-Modell), Zhongnan University of Economics and Law

- /Public Finance and Development Researching Center of Hubei Province /Subnational Public Finance Researching Center (Hg.), Beijing: Chinese Financial & Economic Publishing House, S. 59-78.
- Gao, Fang (2010b), xianxing shengguanxian tizhi de zhuyao maodun (Die Hauptprobleme des bestehenden DPLK-Modells), *2010 zhongguo defang caizheng fazhan yanjiu baogao – shengguanxian caizhengtizhi yanjiu* (Forschungsreport über die subnationalen öffentlichen Finanzen in China – Das DPLK-Modell), Zhongnan University of Economics and Law /Public Finance and Development Researching Center of Hubei Province /Subnational Public Finance Researching Center (Hg.), Beijing: Chinese Financial & Economic Publishing House, S. 139-149.
- Gao, Peiyong /Zhu, Hongqiong (2005), The Development Course of China's Fiscal System Reform, *Heading for a Win-Win Pattern of Multi-Level Public Finance in China*, Peiyong Gao / Zhigang Yang (Hg.), Beijing: Chinese Financial & Economic Publishing House, S. 65-80.
- Gersovitz, Mark (Hg.) (1983), *Selected Economic Writings of W. Arthur Lewis*, New York: New York University Press.
- Gordon, Roger /Li, Wei (2009), Tax Structures in Developing Countries: Many Puzzles and a Possible Explanation, *Journal of public Economics*, 93(7), S. 855-866.
- Guo, Shaofeng /Deng, Qi (2013), shekeyuan fazhi lanpishu: jin bacheng zhengfu caigou gaoyu shichang jiage (Das Blaubuch des Rechtsstaates der chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften: Die Einkaufspreise von fast 80% der gebrauchten Büroartikel in den öffentlichen Organen liegen über den Marktpreisen), Stand: 26.02.2013.
<http://finance.people.com.cn/n/2013/0226/c1004-20598087.html>
- He, Xuefeng (2007), *xiangcun de qiantu: xinnongcun jianshe yu zhongguo daolu* (Die Zukunft des ländlichen Chinas: Aufbau neuer sozialistischer Dörfer und Entwicklungsweg von China), Jinan: Shandong People's Press.
- He, Xuefeng (2012), *zuzhi qilai – quxiao nongyeshui hou nongchun jicen zuzhi jianshe yanjiu* (Die chinesischen Bauern müssen organisiert werden – Zur Bildung der ländlichen Selbstverwaltungsorganisationen nach der Abschaffung der Landwirtschaftssteuer), Jinan: Shandong People's Press.
- He, Xuefeng /Luo, Xingzuo (2006), On the Equilibrium of the Rural Public Goods Supply,

- Economist* (China), No. 1, S. 62-69.
- Heberer, Thomas (2010), Die Modernisierung Chinas: Analyse eines komplexen Prozesses, *China – Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*, Thomas Heberer /Jörg-M. Rudolph, Wiesbaden: HLZ, S. 14-141.
- Herrmann-Pillath, C. /Feng, Xingyuan (2004), Competitive Governments, Fiscal Arrangements, and the Provision of Local Public Infrastructure in China: A Theory-driven Study of Gujiao Municipality, *China information*, 18(3), S. 373-428.
- Hettich, Walter /Winner, Stanley (1985), "Blueprint and Pathway: The Shifting Foundations of Tax Reform", *National Tax Journal*, 38, S. 423-445.
- Hettich, Walter /Winner, Stanley (1999), *Democratic Choice and Taxation - Theoretical and Empirical Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Huang, Philip c. c. (2012a), The Basic Unit of China's Economy, Past and Present: the Family or the Individual? *People's Tribune: Frontiers*, No. 1, S. 76-93.
- Huang, Philip c. c. (2012b), zhongguo xinshidai xiaonongjingji daoyan (Die zeitgenössischen Kleinbauernwirtschaften Chinas: Vorwort), *Open Times*, No. 3, S. 5-9.
http://www.360doc.com/content/12/1205/18/8553846_252315068.shtml
- Huang, Philip c. c./ Gong, Weigang/ Gao, Yuan (2014), "Governance by Project Grants": Do Its Operative Mechanisms and Results Amount to "Rationalization"? *Open Times*, No. 5, S. 143-159.
- Huang, Weiting (2012), 2011 nian gongye xingshi ji 2012 nian zhanwang (2011 Wirtschaftslage des chinesischen Industriesektors und 2012 Vorschau), *The Report on Industrial Development in China*, Changlin Wang (Hg.), Beijing: Economy & Management Publishing House, S. 42-54.
- Huang, Yukon/ Endowment, Carnegie (2013), Understanding China's Unbalanced Growth, Stand: 30.09.2013.
<http://www.easiaforum.org/2013/09/30/understanding-chinas-unbalanced-growth/>
- Jia, Kang (2011), Starting Reforms by Flattening the Existing Financial Systems, *A Study on Province-Controlled County Reforms in China*, Zhanbin Zhang (Hg.), Beijing: National School of Administration Press, S. 194-198.
- Jia, Kang /Bai, Jingming (2004), guanyu woguo difangcaizheng tizhi anpai de jiben silu (Zu den Grundlinien der Konstruktion des subnationalen Fiskalsystems in China), *difangcaizheng*

- heng wenti yanjiu* (Beiträge zur Forschung der subnationalen öffentlichen Finanzen in China), Kang Jia (Hg.), Beijing: Economic Science Press, S. 150-168.
- Jia, Kang /Liu, Wei (2012), „tudicaizheng“: fenxi yu chulu (Bodenverpachtung: Analyse und Ausweg), *Public Finance Research*, No. 1, S. 2-9.
- Jin, Hehui /Qian, Yingyi /Weingast, Barry R. (2005), Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style, *Journal of Public Economics*, Vol. 89, Issues 9–10, Sep. 2005, S. 1719–1742.
- Jin, Jing /Zou, Heng-fu (2003), Soft Budget Constrains and Local Government in China, *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Rodden, J. /Eskeland, G. S. / Litvack, J. I. (Hg.), MIT Press, S. 289-324.
- Jin, Taijun (2002), cunzhuang zhili zhong sanchong quanli hudong de zhengzhishehuixue fenxi (Eine politiksoziologische Analyse der drei Machten in der dörflichen Selbstverwaltung Chinas), *Strategy and Management*, No. 2, S. 105-114.
- Jin, Yan (2010), Government and Market: Macro Tax Burden, *Fiscal Systems of Major Countries in the World: Comparison and Reference*, Peiyong Gao /Zhigang Yang (Hg.), Beijing: Chinese Financial & Economic Publishing House, S. 1-16.
- Journard, Isabelle /Kongsrud, Per Mathis (2003), Fiscal Relations across Government Levels, *Economics Department Working Paper*, No. 375, Paris: OECD.
- Kang, Xiaoguang /Gu, Xin / Yang, Shuai /Dong, Bo /He, Xiao (2010), 2000nian yilai xinnongcun jianshe zongshu (Eine Literaturübersicht über die Forschung für den Aufbau neuer Dörfer Chinas), *zhongguo xin nongcun jianshe baogao* (Forschungsreporte über den Aufbau neuer Dörfer in China), Tiejun Wen (Hg.), Fuzhou: Fujian People's Publishing House, S. 162-201.
- Koppel, Oliver /Lichtblau, Karl (2007), Föderalismustheorie: Ökonomische Kriterien für die Konstruktion eines föderalen Systems, Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hg.), *Föderalismus in Deutschland: Ökonomische Analyse und Reformbedarf*, Köln: Deutsche Instituts-Verlag, S. 9-44.
- Kravtsov, Grigory (2013), China Makes Huge Strides to Tackle Poverty, Report Says (Gallup), Stand: 24.12.2013.
<http://edition.cnn.com/2013/12/24/business/china-poverty-report/>
- Kuznets, Simon /Murphy, John Thomas (1966), *Modern Economic Growth: Rate, Structure,*

and Spread, New Haven: Yale University Press.

Li, Bo (2006), fangdichanshui xiangguan de difang caizheng peitao jianshe (Die institutionellen Voraussetzungen für eine allgemeine Grundsteuer), *zhongguo difang caizheng fazhan yanjiu baogao- fangdichanshui yu difang caizheng jianshe yanjiu 2006* (Forschungsreport über die subnationalen öffentlichen Finanzen in China 2006 – Grundsteuer und Bildung eines lokalen Steuersystems), Zhongnan University of Economics and Law /Public Finance and Development Researching Center of Hubei Province /Subnational Public Finance Researching Center (Hg.), Beijing: Chinese Financial & Economic Publishing House, S. 182-206.

Li, Changping (2000), yifeng xiegei zhuzhongli de xin (Ein Brief an Kanzlei Rongji Zhu), Stand: 08.03.2000.

<http://www.cqvip.com/qk/80384x/200204/2000105222.html>

Li, Jing (2009), *zhongguo shuizhigaige yanjiu* (Studie der Steuerreform in China), Beijing: Economic Science Press.

Li, Yang /Zhang, Xiaojing /Chang, Xin /Tang, Duoduo /Li, Cheng (2012), zhongguo zhuquan zichanfuzhaibiao jiqi fengxian pinggu I (Verschuldungen in China und ihre Risiken I), *Economic Research Journal*, No. 6.

<http://www.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?QueryID=0&CurRec=1&recid=&filename=JYJ201206002&dbname=CJFD2012&dbcode=CJFQ&pr=&urlid=&yx=&v=MjY1MDBGckN->

VUkw2ZVplWnBGeUhrVUwzSkx5ZINaTEc0SDlQTXFZOUZab1I4ZVgxTHV4WVM3RGgxVDNxVHJXTTE= (Abrufdatum: 01.12.2014)

Li, Yihua (2008), *Research in the Difficulties and Solution to County & Township Public Finance*, Beijing: Social Sciences Academic Press (China).

Lin, Yifu (2014), zhongguo jingjizengzhang de kechixuxing (Die Nachhaltigkeit des chinesischen Wirtschaftswachstums), Stand: 16.06.2014.

http://www.guancha.cn/lin-yi-fu/2014_06_16_238021.shtml

Liu, Debing (2013), 95% shenghui kao maida changhuan difangzhai (95% der chinesischen Hauptstädte auf der Provinzebene müssen durch Bodenverpachtung ihre Schulden tilgen), Stand: 25.06.2013.

<http://bj.house.sina.com.cn/news/2013-06-25/07592261709.shtml>

- Liu, Haiying (2012), shui lai yueshu zhengfu? – changing moshi pipan (Wer kann die Verschuldung der Regierung kontrollieren? - Kritik an das Chongqing-Modell), Stand: 21.03.2012.
http://www.360doc.com/content/12/0321/22/7361289_196445090.shtml
- Liu, Hui (2014), yonghao guojia caizheng zhinong zijin (Eine effiziente Anwendung der staatlichen Subventionen für das Landgebiet), Stand: 22.01.2014.
<http://finance.stockstar.com/JC2014012200001464.shtml>
- Liu, Litu (2013), defangguo cheng zhiyou zhazhu fangdichan difangcaizheng cainengduo kong jinian (Nur durch einen Immobilienboom können die subnationalen Regierungen überleben, meint ein Beamter), Stand: 12.07.2013.
<http://finance.sina.com.cn/china/20130712/233216109896.shtml>
- Liu, M. /Wang, J. /Tao, R. /Murphy, R. (2009), The Political Economy of Earmarked Transfers in a State-designated Poor County in Western China: Central Policies and Local Responses, *The China Quarterly*, 200, S. 973-994.
- Liu, Shouying /Jiang, Shengsan (2005), tudi rongzi yu caizheng he jinrong fengxian – laizi dongbu yige fada diqu de anli (Bodenverpachtung und ihre Risiken für die Staatsfinanzen und den Finanzsektor – Eine Fallstudie aus dem hoch entwickelten Ost-China), *China Land Science*, Vol. 19, No. 5, S. 3-9.
- Liu, Shuliang /He, Fengyang (2011), xianji caizheng anli (Eine Fallstudie der Kreisfinanzen in China), *zhongguo xinji caizheng yanjiu 1994-2006* (Die öffentlichen Finanzen der chinesischen Kreise 1994-2006), Yilin Hou /Youqiang Wang, Beijing: The Commercial Press, S. 360-397.
- Liu, Xiaochuan /Wang, Chong (2008), gerensuodeshui gongping gongneng de shizheng fenxi (Eine empirische Untersuchung der Progressivität der Einkommensbesteuerung in China), *Taxation Research*, No. 1, S. 42-46.
- Liu, Yi /Nie, Haifeng (2004), The Effect of Indirect Tax Incidence on Income Distribution, *Economic Research Journal*, No. 5, S. 22-30.
- Liu, Zuo (2009), *xinzhongguo shuizhi 60nian* (60jährige Steuergeschichte der P. R. China), Beijing: Chinese Financial & Economic Publishing House.
- Liu, Zuo (2010), *zhongguo shuiyhi* (Das chinesische Steuersystem), 14. Aufl., Beijing: Economic Science Press.

- Liu, Zuo (2012), *zhongguo shuiyi* (Das chinesisches Steuersystem), 16. Aufl., Beijing: Economic Science Press.
- Lou, Jiwei (2008a), The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in China: Lessons Learned, *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*, Jiwei Lou /Shuilin Wang (Hg.), Washington, D.C.: The World Bank, S. 155-169.
- Lou, Jiwei (2008b), A Review and Perspective of Fiscal Revenue and Taxation in the Past Thirty Years, *Chinese Economists 50 Forum*, J. Wu /G. Fan /H. Liu /Y. Lin /G. Yi /S. Xu /X. Wu (Hg.), Beijing: Economic Science Press, S. 323-346.
- Lou, Jiwei (2012), chonggou zhongyang yu difang caizheng guanxi (Rekonstruktion der fiskalföderalen Beziehungen zwischen der zentralen und subnationalen Ebenen), Stand: 05.04.2012.
<http://opinion.hexun.com/2012-04-05/140088886.html>
- Lu, Jun (2011), Province-Controlled County: Hidden Issues in the Practice of De-centralizing the local Government, *A Study on Province-Controlled County Reforms in China*, Zhanbin Zhang (Hg.), Beijing: National School of Administration Press, S. 82-88.
- Ma, Caichen /Li, Lu /Meng, Jiuer (2011), xianji zhengfu yusuanquanli (Die Budgetierung der chinesischen Kreise), *zhongguo xianji caizhengyanjiu 1994-2006* (Studie der öffentlichen Finanzen der chinesischen Kreise 1994-2006), Yilin Hou /Youqiang Wang (Hg.), Beijing: The Commercial Press, S. 229-273.
- Ma, Hao (2008), *dangdai zhongguo xianji gonggongcaizhengzhidu yanjiu* (Studie der öffentlichen Finanzen Chinas auf der Kreisebene), Beijing: Economic Press China, S. 79-82.
- Ma, Jun (2005), Fiscal Decentralization: An Analysis Framework and Literature Review, *Heading for a Win-Win Pattern of Multi-Level Public Finance in China*, Peiyong Gao / Zhigang Yang (Hg.), Beijing: Chinese Financial & Economic Publishing House, S. 23-44.
- Martinez-Vazquez, Jorge /Qiao, Baoyun /Wang, Shuilin /Zou, Heng-Fu (2008), Expenditure Assignments in China: Challenges and Policy Options, *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*, Jiwei Lou /Shuilin Wang (Hg.), Washington, D.C.: The World Bank, S. 77-94.
- McLure, Michael (2005), Approaches to fiscal sociology, *Essays in Fiscal Sociology*, Jürgen Backhaus (Hg.), S. 39-50.
- Messere, Ken /de Kam, Flip /Heady, Christopher (2003), *Tax Policy: Theory and Practice in*

OECD Countries, Oxford: Oxford University Press.

MOF (2014): Datenbanken, Stand: 01.12.2014.

<http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/>

Musgrave, R. A. /Masgrave, P. B. /Kullmer, L. (1992), *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, 3. Band, 4. völlig überarbeitete Aufl., Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).

NAOC (2012), 54 ge xian caizhengxing zijin shenji diaocha jieguo (Report über die Finanzlage von 54 Kreisen), Stand: 13.11.2012.

<http://www.hbsjj.gov.cn/?sjjggg/2492.html>

NAOC (2013), quanguo zhengfuxing zhaiwu shenji baogao (Report über die gesamte öffentliche Verschuldung), Stand: 30.12.2012.

http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-12/30/c_125934620.htm

Naughton, Barry (2007), *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, Cambridge: The MIT Press.

NBSC (2014): Datenbanken, Stand: 01.12.2014.

<http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>

Nie, Congxiao (2013), 2012nian zhongguo dagongzhe zigu yu yizing bili fenbu (Statistik über die chinesischen Wanderarbeiter 2012), Stand: 05.06.2013.

http://www.xingongren21.com/show_13899.htm

Nie, Haifeng /Liu, Yi (2010), zhongguo chengzhen jumin de jianjieshui fudan: jiyu touruchanchubiao de gusuan (Die indirekte Steuerlast der städtischen Bürger Chinas: Eine Schätzung gemäß der Input-Output-Tabelle), *Economic Research Journal*, No. 7, S. 31-42.

Nie, Haifeng /Yue, Mingxi (2012), jianjieshui guisu dui chengxiang jumin shouru fenpei yingxiang zanjie (Einfluss der Inzidenz der indirekten Steuern auf die Einkommensverteilung der ländlichen und städtischen Bürger Chinas), *China Economic Quarterly*, Vol. 12, No. 1.

<http://www.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?QueryID=6&CurRec=1&recid=&filename=JXU201301015&dbname=CJFD2013&dbcode=CJFQ&pr=&urlid=&yx=&v=MTUzNTBa b0ZpbmhXN3ZLTHlmVGU3RzRIOUxNcm85RVIZUjhlWDFMdXhZUZdEaDFUM3FUcl dNMUZyQ1VSTDZlWmU=> (Abrufdatum: 01.12.2014)

Oates, Wallace E. (1993), *Fiscal Federalism*, Hampshire: Gregg Revivals.

OECD (2006a), *Challenges for China's Public Spending: Toward Greater Effectiveness and*

Equity, OECD Publishing.

OECD (2006b), *Challenges for China's Public Spending: Toward Greater Effectiveness and Equity* (Chinesisch), Beijing: Tsinghua University Press.

OECD (2014), OECD Revenue Statistics, Stand: 01.12.2014.

<http://stats.oecd.org/index.aspx>

Qian, Yingyi (2003), *zhongguotese de weihu shichang de jingji lianbangzhi* (Der marktbe-wahrende Fiskalföderalismus mit chinesischem Charakter), *xiandai jingjixue yu zhongguo jingjigaige* (Moderne Ökonomik und chinesische Wirtschaftsreform), Beijing: China Renmin University Press Co. LTD.

Qian, Yingyi (2008), Thirty Years of Reform und Opening of China's Economy – A Historic and International Perspective, *Chinese Economists 50 Forum*, J. Wu /G. Fan /H. Liu /Y. Lin /G. Yi /S. Xu /X. Wu (Hg.), Beijing: Economic Science Press, S. 359-368.

Qu, Jingdong (2012), Projekt System: A New System of State Governance, *Social Sciences in China*, No. 5, S. 113-130.

Pan, Wei (2010), *hou nongyeshui shidai xiangchenchengfu huigui fading zhineng* (Die Rückkehr der Gemeinderegierungen zu ihren rechtlichen Verantwortlichkeiten nach der Abschaffung der Landwirtschaftssteuer), Stand: 07.07.2010.

http://www.snzg.net/article/2010/0707/article_19324.html

People Daily (2012), *nongcun liushou funü diaocha* (Die zurückgelassenen Frauen auf dem Land), Stand: 16.03.2012.

http://news.xinhuanet.com/society/2012-03/16/c_122841817.htm

SAT (2014), Datenbanken, Stand: 01.12.2014.

<http://www.chinatax.gov.cn/n810214/n810631/index.html>

Schatzamt des Finanzministeriums der Volksrepublik China (2010), *2009nian quanguo dishixian caizheng tongjiziliao* (Statistisches Jahrbuch der Stadt- und Kreisebene 2009), Beijing: Chinese financial & Economic Publishing House.

Schatzamt des Finanzministeriums der Volksrepublik China (2011), *2009nian difang caizheng tongjiziliao* (Statistisches Jahrbuch der subnationalen öffentlichen Finanzen 2009), Beijing: Chinese financial & Economic Publishing House.

Schatzamt und Budgetierungsamt des Finanzministeriums der Volksrepublik China (2005), *2003nian difang caizheng tongjiziliao 2003* (Statistisches Jahrbuch der subnationalen öf-

- fentlichen Finanzen 2003), Beijing: Chinese financial & Economic Publishing House.
- Schmoller, Gustav (1949), *Die Volkswirtschaft, die Volkswirtschaftslehre und ihre Methode*, Frankfurt a. M.: Vittorio Klostermann.
- Schmoller, Gustav (1978), *Grundriß der allgemeinen Volkswirtschaftslehre, Erster Teil*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Seabright, Paul (1996), Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contracts Model, *European Economic Review*, Vol. 40, S. 61-89.
- Sen, Amartya (2000), *Development as Freedom*, New York: Alfred A. Knopf.
- Shah, Anwar (2005), caizheng jundenghua zhuanyizhifu de guoji jingyan (Internationale Erfahrungen der Anwendung der ausgleichenden Finanzausweisungen), *Fiscal Federalism and Fiscal Management*, Anwar Shah /Chunli Shen (Hg.), Beijing: CITIC Publishing House, S. 185-197.
- Shah, Anwar /Shen, Chunli (2008), Fine-Tuning the Intergovernmental Transfer System to Achieve a Harmonious Society and a Level Playing Field for Regional Development, *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*, Jiwei Lou /Shuilin Wang (Hg.), Washington, D.C.: The World Bank, S. 129-154.
- Shao, Ning (2013a), zhongguozhengfu huiyou zichanfuzhaibiao weiji ma (1)? (Kann eine souveräne Schuldenkrise in China ausbrechen? 1. Teil), Stand: 31.07.2013.
http://www.360doc.com/content/13/0731/21/24811_303891126.shtml
- Shao, Ning (2013b), zhongguozhengfu huiyou zichanfuzhaibiao weiji ma (2)? (Kann eine souveräne Schuldenkrise in China ausbrechen? 2. Teil), Stand: 09.08.2013.
<http://cn.wsj.com/gb/20130731/SHY100720.asp?source=NewSearch>
- Simons, H. C. (1938), *Personal income taxation: The definition of income as a problem of fiscal policy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Smith, Graeme /Su, Liwen /Zhan, Feng (2013), xiangzhengzhengfu „kongkehua“ wenti yanjiu: yizhong neibu yunzuo shijiao (Das Aushöhlen der Governance der ländlichen Großgemeinde: Betrachtungen unter einem inneren Aspekt), *Comparative Economic & Social Systems*, No. 1.
<http://www.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?QueryID=0&CurRec=1&recid=&filename=JJSJ201301015&dbname=CJFD2013&dbcode=CJFQ&pr=&urlid=&yx=&v=MjY1MDBGckN->

VUkw2ZVplWnBGeUhtVzd2UEx5Zllackc0SDIMTXJvOUVZWVI4ZVgxTHV4WVM3R
GgxVDNxVHJXTTE= (Abrufdatum: 01.12.2014)

Song, Tongwen /Qiu Xudong (2008), guanyu huanjie xianxiang caizheng kunnan de sikao (Überlegungen zur Erleichterung der Finanznot der Kreis- und Großgemeinderegierung), *Information of Economics and Law*, No. 1.

Tanzi, Vito (2006), Foreword: Tax Sytems and Tax Reforms in South and East Asia, *Tax Sytems and Tax Reforms in South and East Asia*, L. Bernardi /A. Fraschini /P. Shome (Hg.), New York: Routlegdge, S. xv-xx.

The Economist (2014), A Dramatic Decline in Suicides Back from the Edge, Stand: 28.06.2014.

<http://www.economist.com/news/china/21605942-first-two-articles-chinas-suicide-rate-looks-effect-urbanisation-back>

Tian, Yi /Zhou, Xu (2008), taxiong zhishui: yige xiongzhen de 30nian, yige guojia de „yinmi“ caizhengshi (Besteuerung in einer ländlichen Gemeinde in Nord-China: Die 30jährige heimliche Steuergeschichte des Landes), Beijing: CITIC Publishing House.

Tiebout, Charles (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, Vol. 64, S. 416-424.

United Nations (2014), World Economic Situation and Prospects 2014, Stand: 18.12.2013.

http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wesp2014_en.pdf

Vaneecloo, Clément (2006), Fiscal Federalism Perspective(s) and the European Union: Introductory Framework, *Fiscal Federalism in European Union and Its Countries: A Confrontation between Theories and Facts*, Clément Vaneecloo /Augusta Badriotti /Margherita Fornasini (Hg.), Bruxelles: P. I. E. Peter Lang, S. 23-40.

Wagner, Adolph (1958), Three Extracts on Public Finance, *Classics in the Theory of Public Finance*, Richard A. Musgrave /Alan T. Peacock (Hg.), New York: St. Martins Press, INC, S. 1-15.

Wang, Guangqing (2011), xianji feishui shouru yu zhuan yizhifu (Nichtsteuereinnahmen und Finanzzuweisungen auf der Kreisebene), *zhongguo xianji caizhengyanjiu 1994-2006* (Studie der öffentlichen Finanzen der chinesischen Kreise 1994-2006), Yilin Hou /Youqiang Wang (Hg.), Beijing: The Commercial Press, S. 146-174.

Wang, Haiguan (2013), dangdai zhongguo hujizhidu xingcheng yu yange de hongguan fenxi

(Eine Makrobetrachtung der Entstehung und Evolution der zeitgenössischen Wohnsitzkontrolle in China), Stand: 10.03.2013

<http://history.orientalpatek.com/newsdetail.aspx?id=106>

Wang, Qiao /Xi, Weiqun (2009), *bijiao shuizhi* (Vergleichende Studien der Besteuerung), 2. Aufl., Shanghai: Fudan University Press.

Wang, Shaoguang (1995), *fenquan de dixian* (Die Grenze der Dezentralisierung), *Strategy and Management*, No. 2, S. 37-56.

Wang, Xiaolu (2013), *shouru de zhenxiang* (Die Wahrheit der Einkommensverteilung in China), Stand: 23.09.2013.

<http://magazine.caixin.com/2013-09-19/100584305.html>

Wang, Yingchun (2005), *woguo xianji caizhengkunan de chengyin ji duice yanjiu* (Ursachen und Lösung für die Finanznot Chinas auf der Kreis- und Gemeindeebene), *xianzhenjingji*, No. 4, S. 51-53.

Wang, Yongqin et al. (2014), *zhongguo difang rongyi pingtai de jingjixue* (Die Ökonomik der lokalen Finanzintermediates von China), Shanghai: Gezhi Press & People's of Shanghai.

Wen, Tiejun /Dong, Xiaodan /Xue, Cui (2012): *gaige yilai zhongguo duiwaikaifang licheng de yanbian jiqi neizai luoji* (Die Entwicklung der Reform- und Öffnungspolitik Chinas nach 1978 und ihre Logik), Stand: 29.10.2012.

http://www.snzg.cn/article/2012/1029/article_30935.html

Wen, Tiejun /Tong, Zhihui /Dong, Xiaodan /Gu, Xin /Liu, Xiangbo /Shi, Yan /Cheng, Cunwang (2010), *nongcun duikongxing chongtu jiqi yufang he zhuanhua* (Konflikte der ländlichen Gesellschaft Chinas, ihre Vermeidung und ihre Lösung), *zhongguo xin nongcun jianshe baogao* (Forschungsreporte über den Aufbau neuer Dörfer in China), Tiejun Wen (Hg.), Fuzhou: Fujian People's Publishing House, S. 202-251.

Wen, Tiejun /Tong, Zhihui /Dong, Xiaodan /Yang, Dianchuang /Wang, Ping /Liu, Haiying /Yang, Shuai (2010), *xinnongcun jieshe zhanlue guanhe zhong de zhudao yu zhuti zhibian* (Die Klärung des führenden Teilnehmers im Aufbau neuer Dörfer in China), *zhongguo xin nongcun jianshe baogao* (Forschungsreporte über den Aufbau neuer Dörfer in China), Tiejun Wen (Hg.), Fuzhou: Fujian People's Publishing House, S. 8-160.

Weng, Shiyong (2013), *xiaoxi cheng difangzhai shenji jieguo jingjigongzuo huiyi qianhou gongbu* (Die Verschuldungsdaten der subnationalen Regierungen werden bald angekündigt),

Stand: 09.12.2013.

<http://stock.sohu.com/20131209/n391501992.shtml>

Whiting, Susan H. (2011), Fiscal Reform and Land Public Finance: Zouping County in National Context, *China's Local Public Finance in Transition*, Joyce Yanyun Man /Yu-Hung Hong (Hg.), Cambridge: Llingoln Institute of Land Policy, S. 125-144.

Wong, Christine P. W. (1997), *Financing Local Government in the People's Republic of China*, Hong Kong: Oxford University Press.

Wong, Christine /Bhattasali, Deepak (2003), *China: National Development and Sub-national Finance*, Beijing: CITIC Publishing House.

Wong, Christine P. W. /Bird, Richard M. (2008), China's Fiscal System: A Work in Progress, *China's Great Economic Transformation*, Lorenz Brandt /Thomas G. Rawski (Hg.), Cambridge: Cambridge University Press, S. 375-428.

World Bank (2014), World Development Indicators, Stand: 01.12.2014.

<http://data.worldbank.org/indicator>

Wu, Muluan (2010), *Civil Service Pay Arrears at County Level in China: Causes and Implications* (Doctoral dissertation), Hong Kong: City University of Hong Kong.

Wu, Yi (2007), *xiaozhen de xuanxiao: yige xiangzhen zhengzhiyunzuo de yanyi yu chanshi* (Studie der politischen Operationen in einer chinesischen Gemeinde), Beijing: SDX Joint.

www.163.com (2013), wuhan meitian xu huanzhai 1 yi yuan, mancheng chajjian gongdi yu wange (Wuhan muss jeden Tag 100 Mio. RMB tilgen und hat momentan über 10 tausend Baustellen), Stand: 22.09.2013.

<http://news.163.com/13/0922/07/99C39BPK0001124J.html>

www.360doc.com (2014), tushuo: zhongguo chukou jingzhengli zengjia jiaozhiliantisheng (Erhöhte Wertschöpfung und Konkurrenzfähigkeit der chinesischen Produkte: Eine bildliche Darstellung), Stand: 01.04.2014.

http://www.360doc.com/content/14/0401/22/7446050_365579809.shtml

www.chinanews.com (2013), zhongyang jinjiuling dao zhi xiaofei dimi (Die Maßnahmen der Zentralregierung zur Bekämpfung der Verschwendung drückt das Konsumniveau nach unten), Stand: 27.03.2013.

<http://finance.chinanews.com/cj/2013/03-27/4680700.shtml>

www.eastmoney.com (2012), wen jiabao: zhongguo jiben yiliaobaoxian fugailü chaoguo 95%

(Jiaobao Wen: Über 95% der Bürger sind von den Grundkrankenversicherungen gedeckt),
Stand: 11.09.2012.

<http://finance.eastmoney.com/news/1345,20120911250393718.html>

www.faz.net (2013), In China wächst die Angst vor einem Bankencrash, Stand: 23.12.2013.

<http://www.faz.net/aktuell/finanzen/geldmangel-in-china-waechst-die-angst-vor-einem-bankencrash-12725278.html>

www.gov.cn (2014): 2012niandu renliziyuan he shehuibaozhang shiye fazhan tongji gonggao (Bericht über die Beschäftigung und Sozialabsicherungen in China 2012), Stand: 21.04.2014.

http://www.gov.cn/guoqing/2014-04/21/content_2663699.htm

www.guancha.cn (2013), zhongguo qiye 500 qiang bangdan fabu guoqi zhan 62% (62% der größten chinesischen Unternehmen sind staatlich), Stand: 31.08.2013.

http://www.guancha.cn/economy/2013_08_31_169453_s.shtml

www.guancha.baike.com (2014), zhongguo shouci fabiao quanguo turang wuran diaocha baogao (Der erste Report Chinas über die Erdeverschmutzung wurde veröffentlicht), Stand: 19.04.2014.

<http://guancha.baike.com/articles/8856.html>

www.infzm.com (2013), yanglaojin geren zhanghu kongzhang 2,6 wanyi (Die Finanzlücke der staatlichen Altersversorgung von China erreicht 2,6 Billionen RMB), Stand: 13.12.2013.

<http://www.infzm.com/content/96756>

www.jiuzhoucaijing.com (2011), zhongguo touzi zhan GDP bizhong bei gaogu, xiaofei bei digu (Der Anteil der Investitionen am BIP Chinas wird überschätzt), Stand: 29.08.2011.

<http://www.jiuzhoucaijing.com/zixun/pinglun/154.html>

www.news.china.com.cn (2011), guojia xingzheng xueyuan zhu jiali tan „sangong xiaofei“ (Interview mit Prof. Jiali Zhu über die öffentlichen Ausgaben für „drei Kategorien“), Stand

http://news.china.com.cn/rollnews/2011-07/12/content_8869511.htm

www.people.com.cn (2013a), quanqiu 10 da kongqiwuran chengshi 7 ge zai zhongguo (7 von 10 Städten der Welt mit der größten Luftverschmutzung befinden sich in China), Stand: 15.01.2013.

- <http://travel.people.com.cn/BIG5/n/2013/0115/c41570-20204091-2.html>
- www.people.com.cn (2013b), keyan fubei de heidong ruhe zongjie (Wie können die Korruptionen in der Wissenschaftsforschung beendet werden), Stand: 15.10.2013.
- <http://opinion.people.com.cn/GB/363551/369974/>
- www.wallstreetcn.com (2013), zhongguo yingziyinhang tixi zhicheng fangdichan (Die Immobilienblase Chinas wird von dem Schattenbankensystem gestützt), Stand: 12.07.2013.
- <http://wallstreetcn.com/node/49689>
- www.welt.de (2013), Smogdecke fast viermal so groß wie Deutschland, Stand: 30.01.2013.
- <http://www.welt.de/wissenschaft/article113245616/Smogdecke-fast-viermal-so-gross-wie-Deutschland.html>
- www.xinhuanet.com (2013a), meimei: baogao cheng zhongguo digu GDP zhong xiefei bizhong (Amerikanische Medien: Das Gewicht des Konsums im BIP Chinas wird unterschätzt), Stand: 04.03.2013.
- http://news.xinhuanet.com/cankao/2013-03/04/c_132207419.htm
- www.xinhuanet.com (2013b), zhongguo yanling gedi jiezhi channengguosheng hangye mangmu touyi (Die chinesische Regierung will die Überinvestition in mehreren Branchen bremsen), Stand: 04.11.2013.
- http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-11/04/c_118001536.htm
- www.yicai.com (2014), qiye duojian lidang duozhu (Die Privatunternehmen benötigen Unterstützung), Stand: 09.01.2014.
- <http://www.yicai.com/news/2014/01/3334453.html>
- www.zhulong.com (2012), 2011nian quanqiu eryanghuatan paifangliang chuang xingao zhongguo paiming diyi (2011 erreichte die globale CO2-Emission einen hohen Punkt, wobei China den ersten Platz besaß), Stand: 16.11.2012.
- <http://news.zhulong.com/read167899.htm>
- Xie, Xuren (2008), *zhongguo caizheng gaige 30nian* (Die dreißigjährige Geschichte der Fiskalreform in China), Beijing: Chinese financial & Economic Publishing House.
- Xie, Yu /Jin, Yongai (2014), jiating caichan (Vermögen der chinesischen Familien), *China Family Panel Studies 2014*, Y. Xie /X. Zhang /J. Li /X. Yu /Q. Ren, Beijing: Peking University Press, S. 25-46.
- Xie, Yu /Zhang, Xiaobo /Li, Jianxin /Ding, Xuejun /Ren, Qiang (2013), *China Family Panel*

- Studies 2013*, Beijing: Peking University Press.
- Xiong, Wenzhao (2011), Province-Controlled County Requires Overall Planning, *A Study on Province-Controlled County Reforms in China*, Zhanbin Zhang (Hg.), Beijing: National School of Administration Press, S. 535-537.
- Xu, Chenggang (2013), tudi bixu shi siyoude (Das Bodeneigentum Chinas muss privatisiert werden), Stand: 31.03.2013.
<http://economy.caixin.com/2013-03-31/100508463.html>
- Xu, Qiyuan (2010), tongjishuju he zhuguanganshou: CPI shi fengdong haishi fandong? (Statistik und Gefühl über das CPI: Bewegt sich die Fahne oder der Wind?), Policy Brief No. 2010.077, Research Center for International Finance (China).
- Xu, Tao (2011), xianji caizhengzhichu fenxi (Ausgabepolitik der chinesischen Kreisregierungen), *zhongguo xianji caizhengyanjiu 1994-2006* (Studie der öffentlichen Finanzen der chinesischen Kreise 1994-2006), Yilin Hou /Youqiang Wang (Hg.), Beijing: The Commercial Press, S. 175-228.
- Xu, Yaotong (2011), Speed up County-level Political Reforms, *A Study on Province-Controlled County Reforms in China*, Zhanbin Zhang (Hg.), Beijing: National School of Administration Press, S. 144-148.
- Xu, Yong (2005), On the Growth of Villagers' Self-Governance: Administrative Decentralization and Social Development – Rethinking on Villagers' Self-Governance Developmental Progress Since 1990, *Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences)*, Vol. 44, No. 2, S. 2-8.
- Xue, Xishan (2011), weilai dalian fangjia youshi fenxi (Vorschau der künftigen Entwicklung der Immobilienpreise in Dalian), Stand: 21.09.2011.
<http://wenku.baidu.com/view/880d8e5ebe23482fb4da4cdc.html>
- Yan, Kun (2006), zhongguo xianxiang caizhengtizhi yanjiu (Studie des chinesischen Fiskalsystems auf der Kreis- und Gemeindeebene), Beijing: Economic Science Press.
- Yang, Canming /Sun, Qunli (2011), *difang caizheng fazhan yanjiu baogao: guominshouru fenpei yu jumin shouru fenpei yanjiu* (Forschungsreport über die subnationalen öffentlichen Finanzen in China: Unter dem Aspekt der Einkommensverteilung), Beijing: Economic Science Press, S. 9-44.
- Yang, Chunmei /Yang, Zhiyong (2005), Local Tax and Non-tax Revenues and Tax Competi-

- tion, *Heading for a Win-Win Pattern of Multi-Level Public Finance in China*, Peiyong Gao /Zhigang Yang (Hg.), Beijing: Chinese Financial & Economic Publishing House, S. 121-142.
- Yang, Shanhua /Hou Hongrui (1999), xueyuan, yinqin, qinqing yu liyi: xiejieduan zhong zhongguo nongcun shehui zhong chaxugeju de lixingua qushi (Familiäre Strukturen, Ehe, Familiengefühl: die Rationalisierung der Sozialordnung in der ländlichen Gesellschaft Chinas), *Social Sciences in Ningxia*, No. 6, S. 51-58.
- Yang, Zhigang (1999), *Public Finance: Theory and Practice*, Shanghai: Shanghai People's Publishing House.
- Yang, Zhigang (2005a), A Multiple Governance Structure Perspective on Intergovernmental Fiscal Relations, *Heading for a Win-Win Pattern of Multi-Level Public Finance in China*, Peiyong Gao / Zhigang Yang (Hg.), Beijing: Chinese Financial & Economic Publishing House, S. 1-23.
- Yang, Zhigang (2005b), zhongguo fenshuizhi caizhengtizhi: wenti chengyi he gaige jianyi (Das chinesische Steuerertragteilungssystem: bestehende Probleme und Reformmaßnahmen), *Fiscal Federalism and Fiscal Management*, Anwar Shah /Chunli Shen (Hg.), Beijing: CITIC Publishing House, S. 51-68.
- Yue, Ximing /Xu, Jing (2012), woguo gerensuodeshui de jumin shouru fenpeixiaoying (Umverteilungseffekte der chinesischen Einkommensbesteuerung), *Economic Perspectives*, No. 6, S. 16-25.
- Zimmermann, Horst /Henke, Klaus-Dirk /Broer, Michael (2009), *Finanzwissenschaft: eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft*, 10. überarbeitete Aufl., München: Vahlen.
- Zhang, Bin /Yang, Zhigang (2005), An Overall Plan for China's Fiscal System Reform at the Grass-roots, *Heading for a Win-Win Pattern of Multi-Level Public Finance in China*, Peiyong Gao /Zhigang Yang (Hg.), Beijing: Chinese Financial & Economic Publishing House, S. 81-100.
- Zhang, Jiazhen (2014), nengbo xian zhengfuzhai weiju (Schuldenkrise der Stadtregierung von Ningbo), Stand: 07.06.2014.
<http://www.nbd.com.cn/articles/2014-06-07/839756.html>
- Zhang, Shuguang /Zhang, Chi (2013), zhongguo fazhan de huanjing chengben jiujiu you

duogao? (Wie hoch sind die Umweltkosten der Wirtschaftsentwicklung Chinas?), Stand: 25.07.2013.

<http://www.time-weekly.com/story/2013-07-25/130444.html>

Zhao, Kaishu (2010), *xiangzhen zhili yu zhengfu zhiduhua* (Governance der ländlichen Gemeinden Chinas und Standardisierung des Regierungssystems), Beijing: Commercial Press.

Zhao, Kaishu (2013), *tizhi chongtu yu xiangcun zhili* (Das institutionelle Unbehagen und die Governance im ländlichen China), Stand: 27.08.2013.

http://www.21ccom.net/articles/zgyj/dfzl/article_2013082790743.html

Zhao, Qian (2010), Relation between Different Levels of Governments Finance, *Fiscal Systems of Major Countries in the World: Comparison and Reference*, Peiyong Gao /Zhigang Yang (Hg.), Beijing: Chinese Financial & Economic Publishing House, S. 103-126.

Zhou, Feizhou (2006a), Rural Fee Reform and the Changing Relationship between State and Peasant, *Sociological Studies*, Vol. 21, No. 3, S. 1-38.

Zhou, Feizhou (2006b), A Decade of Tax-Sharing: the System and its Evolution, *Social Sciences in China*, No. 6, S. 100-115.

Zhou, Feizhou (2007), The Role of Government and Farmers in Land Development and Transfer, *Sociological Studies*, Vol. 22, No. 1, S. 49-82.

Zhou, Feizhou (2012), The Problem of Fiscal Earmarked Funds: on “Governing the State through Programs”, *Chinese Journal of Sociology*, No. 1.

[http://www.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?QueryID=0&CurRec=1&recid=&filename=SHEH201201003&dbname=CJFD2012&dbcode=CJFQ&pr=&urlid=&yx=&v=MjY1MDBGckN-](http://www.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?QueryID=0&CurRec=1&recid=&filename=SHEH201201003&dbname=CJFD2012&dbcode=CJFQ&pr=&urlid=&yx=&v=MjY1MDBGckN-VUkw2ZVplWnBGeURtV3IzTE5pWE9ackc0SDlQTXJvOUZaNF14ZVgxTHV4WVM3RGgxVDNxVHJXTTE=)

[VUkw2ZVplWnBGeURtV3IzTE5pWE9ackc0SDlQTXJvOUZaNF14ZVgxTHV4WVM3RGgxVDNxVHJXTTE=](http://www.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?QueryID=0&CurRec=1&recid=&filename=SHEH201201003&dbname=CJFD2012&dbcode=CJFQ&pr=&urlid=&yx=&v=MjY1MDBGgxVDNxVHJXTTE=) (Abrufdatum: 01.12.2014)

Zhou, Li-an (2007), Governing China's Local Official: An Analysis of Promotion Tournament Model, *Economic Research Journal*, No. 7, S. 36-50.

Zhou, Qiren (2011), *gei nongmin gengduo tudi quanli, zhenhui sunhai nongmin liyi ma?* (Werden die chinesischen Landwirte wirklich durch eine Privatisierung des Bodeneigentums beeinträchtigt?), Stand: 10.08.2011.

http://blog.sina.com.cn/s/blog_6587c17e0100siy2.html

Zhou, Xueguang (2005), Inverted Soft Budget Constraint: Extrabudgetary Resource Seeking

- in Local Governments, *Social Sciences In China*, No. 2, S. 132-143.
- Zhou, Xueguang (2009), Can a Falling Leaf Tell the Coming of the Autumn? Making Sense of Village Elections in a Township and in China, *Society*, Vol. 29, No. 3, S. 1-23.
- Zhou, Xueguang (2012), The Road to Collective Debt Supply: Bareaucratic Organizations, Social Institutions, and Public Goods Supply, *Journal of Public Administration*, 1, 010.
- Zhu, Qiuxia (2007), *Public Finance System in China*, Shanghai: Lixin Accounting Publishing House.
- Zhu, Qizhen (2011), nongmin weishenme likai tudi (Warum verlassen die chinesischen Bauern die Äcker?), *nongmin weishenme likai tudi* (Warum verlassen die chinesischen Bauern die Äcker?), Qizhen Zhu /Chenming Zhao (Hg.), Beijing: People Daily Press, S. 294-368.
- Zhu, Tian /Zhang, Jun (2014), zhongguo touzilu gaogu zhimi (Der Rätsel der Investitionsrate der chinesischen Volkswirtschaft), Stand: 06.08.2014.
<http://www.ftchinese.com/story/001057593>
- Zhu, Tiangao /Gong, Yunfeng /Wang, Yujuan (2011), zhongxiao siyingqiye touzizhe suodeshui shuishoufudan fenxi (Studie der Einkommenssteuerlast der Investoren der privaten Klein- und Mittelstandunternehmen), *Journal of Nantong Vocational & Technical Shipping College*, Vol. 10, No. 2, S. 23-36.
- Zong, Chengfeng (2008), zhongguo nongmingong wenti yanjiu (Studie der chinesischen Wanderarbeiter), *zhongguo nongmin wenti yanjiu baogao* (Forschungsreport über die chinesischen Bauern), Qizhen Zhu (Hg.), Beijing: Chinese Agriculture University Press, S. 151-197.
- Zou, Heng-fu /Jin, Jing (2003), Soft Budget Constrains and Local Government in China, *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, J. Rodden /G. S. Eskeland /J. I. Litvack (Hg.), New York: MIT Press, S. 289-324.

Lebenslauf des Autors

Name: Gang Li

Geburtsdatum: 14. März 1973

Geburtsort: Guangdong (V. R. China)

09/1979 – 08/1984 Grundschule Shiqi Minsheng

09/1984 – 09/1990 Mittelschule Nr.1 zu Zhongshan

10/1990 – 07/1993 Studium an Sun Wen College of Zhongshan University

Studiengang: Economic Management

08/1993 – 06/2001 Mitarbeiter von Bank of China Zhongshan

09/2001 – 07/2002 Deutschkurs an Guangdong University of Foreign Studies

09/2003 – 09/2004 Staatliches Studienkolleg Nordhausen

10/2004 – 03/2010 Studium an Universität Augsburg

Studiengang: Volkswirtschaftslehre (Diplom)

10/2010 – 03/2015 Promotion an der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt